



3 1761 11848755 2

CA1
UN
-1978
C16

[Canada Referendum Bill :
Information kit]

canada

CA1
UN
-1978
C16

Government
Publications



Minister of State for
Federal-Provincial Relations

Ministre d'État chargé
des Relations fédérales-provinciales

Canada Referendum Bill: an explanation



Table of Contents

	PAGE
Preface	iii
A: Introduction	
1. Need for a Referendum Law	3
2. Limits on a Federal Referendum Law	3
3. Principles of the Proposed Law	4
B: The Characteristics of Referenda	
1. Their Subject Matter	5
2. Their Legal Character	5
3. Nature of the Question	6
4. Location of Referenda	6
C: How Referendum Questions Would be Initiated and Approved	
1. Question of Initiative	7
2. Form of the Motion and Conduct of the Debate	7
3. Issuance of Writs and Length of the Campaign	7
4. Information Program	7
D: Participants in the Referendum	9
E: Administration and Conduct of the Vote	
1. Franchise	11
2. Preparation of Voting Lists	11
3. Scrutiny of the Vote	11
4. Procedure for Recounts	12
5. Role of the Chief Electoral Officer	12
F: Campaign Contributions and Expenditures	
1. Limits on Contributions	13
2. Reporting Provisions	13
3. Subsidies for Campaign Expenses	14
4. Tax Credits for Referendum Contributions	14

G: Broadcasting

1. Reservation of Broadcast Time for Referenda	17
2. Allocation of Broadcast Time	17
3. Possible Transfer of Broadcast Time by Political Parties to Referendum Committees	18
4. Scheduling of Broadcast Time	19

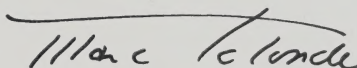
H: Summary of Main Provisions	21
--------------------------------------------	----

Appendix: Rules governing referenda in selected jurisdictions


Australia	23
California	24
Denmark	24
France	25
Ireland	25
Italy	26
Massachusetts	26
Norway	27
Switzerland	28
United Kingdom	29

Preface

This document discusses the main provisions of the Canada Referendum Bill tabled by the Government. It describes the principles which have determined the character of the bill and explains the reasoning behind individual elements of the bill.

A handwritten signature in black ink, reading "Marc Lalonde". The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke at the beginning.

Minister of State for
Federal-Provincial Relations



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761118487552>

Canada Referendum Bill: an explanation



A: Introduction

1. Need for a Referendum Law

Canada is facing the most important challenge to its existence since Confederation. This challenge requires Canadians in all regions to reconsider why we worked to build our vast country as well as to examine the strengths and weaknesses of its current institutions and operations. We must define those principles, both old and new, which should underlay the next phase in our country's history.

The Canada Referendum Bill is proposed to Parliament as an instrument which would be available to Canadians in their search for a better future. The Government does not intend to propose a referendum on a particular question at this time. It believes, however, that this instrument should be available to ensure that some or all of the Canadian people are able to express themselves clearly and in a completely democratic way on constitutional questions and on their constitutional future, should the need arise. The Quebec government now proposes to consult directly with the people of Quebec on their constitutional future. While the federal government continues to believe that our representative institutions are well placed to deal with complex constitutional questions, it believes that the Parliament of Canada should also be equipped to authorize such direct consultations should there be ambiguity or uncertainty about the will of the Quebec people. In addition, the Government believes Parliament may wish the entire population to be consulted on future proposals for constitutional change.

The Canada Referendum Bill has been designed as a model for democratic referenda in a modern federal state. It guarantees full respect for all the traditional political rights and liberties of our citizens, including freedom of expression and association. It provides for financial controls which will ensure an open debate in which no one will have undue influence because of wealth. It recognizes the federal nature of our country by according the same rights and privileges to provincial parties as to federal parties because both will have an equal interest in our constitutional future.

2. Limits on a Federal Referendum Law

The Referendum bill would permit Parliament to approve referendum questions relating to or arising out of the constitution and political institutions of the country, but not to any other issues. The proposal for a referendum law arises directly out of the problem of Canada's constitutional future, so it is not proposed that the law should introduce referenda on other subjects. What is more, the Government is not now recommending that such referenda be permanently established in Canadian political practice. To emphasize its exceptional character, the bill includes a clause providing

that the law will cease to have effect after five years unless its duration is extended by a special positive vote of Parliament.

The Government is tabling this bill now but with no present intention of holding a referendum on a particular question at a particular time. The object of introducing the bill is to ensure that the necessary preparations have been made should a referendum be necessary. The bill is complex and it raises many questions of principle; this is inevitable for a law permitting referenda on constitutional or institutional questions in a federation. Therefore, it would be unwise to delay the introduction of referendum legislation until the Government was prepared to propose that a referendum be held on a precise question. It is better that Parliament now should take the time needed for a careful examination of the nature of and procedures surrounding a federal referendum. Then, if the Government should propose a question be put to referendum, Parliament will be able to focus adequately on the merits and wording of that question without being distracted by the complexities of the referendum law itself and without delaying the referendum, should there be some urgency.

3. Principles of the Proposed Law

The Government has drafted the bill on the basis of five principles:

—*The procedures governing a referendum should be fully consistent with all those political rights normally respected in Canada, especially freedom of expression and freedom of association.* The law should not attempt to force individuals or groups to participate through imposed political organizations but should be as neutral as possible in regard to political association: it should facilitate the creation of umbrella organizations should campaign participants want to form them, but it should facilitate equally the formation of new groups or the continued independent operation of existing groups and parties.

—*The procedure should impose financial controls which encourage a fair and open debate.* All major expenditures should be published with their sources identified. Individuals and legal persons should be limited to reasonable levels of contribution and expenditure to political parties and referendum groups.

—*The procedures should ensure the probity of the referendum process at the same high level as the probity of the electoral process.* Thus the revision of voting lists and the scrutiny of the vote should be as open as possible to the surveillance of all different political interests.

—*The procedures should respect the federal nature of Canada and not favour parties or groups active at the federal level over those active at the provincial level.* Both levels may have an equal interest in possible major changes to the constitution or political institutions of the country.

—*The procedures should be as simple and familiar as possible.* For this reason, the bill is an adaptation of the *Canada Elections Act* whenever this is appropriate.

B: The Characteristics of Referenda

1. Their Subject Matter

As stated above, it is proposed that referenda may be held only on questions relating to the constitution and political institutions of the country. There are many precedents throughout the democratic world for referenda being limited to such questions. While some countries, like Switzerland, permit referenda on practically any subject, the practice in many countries has been to limit the possible subjects of referenda to questions on the constitution, political institutions, or political sovereignty, and to very specific popular issues such as liquor laws. Thus the major or most important referenda in Australia, Denmark, France, Ireland, New Zealand and Norway have been on such questions.

Contrary to much opinion, referenda on constitutional questions are quite well known to the British type of parliamentary government. Two referenda were used to determine the will of the people of Newfoundland before their entry into Canada. Referenda have a formal place in the process of constitutional revision in Australia. And the United Kingdom itself has held referenda on its continued membership in the European Economic Community and, in Northern Ireland, on the continued adherence of that province to the United Kingdom. The British House of Commons recently approved legislation which would entail a referendum asking the Scottish people if they approve proposed institutional reforms for Scotland; that legislation is now being considered by the House of Lords.

Were there any doubt whether a proposed referendum question did relate to the Constitution of Canada, a Government would be able, because of the *Supreme Court Act*, to ask the Supreme Court to give its opinion on whether the question could be put to referendum.

2. Their Legal Character

Referenda would be advisory or consultative in nature.* Such referenda may, of course, be morally "binding" if the Government indicates its intention to be bound. This was done in 1972 by the Norwegian government, which eventually found itself bound to respect a decision it did not support.** And it was done in the United Kingdom, where

* There is a tradition in the English language which identifies advisory referenda as "plebiscites". On the other hand, some French language authorities identify "plebiscites" as popular votes on questions of policy which also imply a vote of confidence in a leader or government. But usage of "plebiscite" in both English and French now seems very uncertain. Modern usage in both languages clearly favours "referendum" and the word "plebiscite" seems to have lost all currency.

** In fact, it resigned to permit a new, minority Government to negotiate the terms of Norway's association with the European Economic Community.

the referendum White Paper indicated "The Government have agreed to be bound by the verdict of the British people, as expressed in the referendum result."

In two federations, Australia and Switzerland, the constitutions require referenda with a direct legal effect as an integral part of constitutional amendment, but in both cases there are requirements for special majorities beyond a simple majority of the population. Australia requires a majority of those voting in the referendum plus a majority of those voting in each of a majority of states. Switzerland requires a majority of those voting in the referendum and a majority of cantonal legislatures. The complications raised by the problem of special majorities is one reason why the Government has chosen not to propose referenda with direct legal effect. (These complications may also arise with advisory referenda in which a Government undertook to be bound, so that the Government may have to indicate what type of special majority it would consider binding.)

Because referenda would have no direct legal effect, the bill does not specify a minimum turnout to make a result valid. Besides, the Government is confident that the importance of any questions which may be put to referendum will ensure a high turnout.

3. Nature of the Question

The bill provides that referendum questions would present a yes-no option to voters. This ensures that a referendum will produce a clear result. Practically all democratic countries require or use yes-no questions on referenda. (The first Newfoundland referendum of 1948 is one of the extremely rare counter examples; its indecisive result necessitated a second referendum.) Yes-no questions require the government to identify clearly its preference and to risk defeat. They help focus the debate. If a referendum provides a series of options, it is always possible some voters will be required to vote for an option which they do not truly support; this is never so if a yes-no choice is presented.

However, the bill permits the possibility of a referendum presenting more than one yes-no question. There may be occasions when Parliament would wish to approve two or more separate questions being put at the same time. There may even be occasions when it is desirable to present two or more mutually exclusive alternatives; thus, by adopting a Swiss procedure, the bill would permit multiple options while preserving the yes-no choice for each option; ballots would be invalid if they endorsed two or more mutually exclusive options.

4. Location of Referenda

Finally, the proposed law enables the Parliament of Canada to approve referenda throughout Canada or in one or more provinces or territories only. While all Canadians may reasonably be expected to consider certain types of constitutional change, there are other questions which arise in the context of the present challenge to the country which may be more reasonably put to the population of only one or some provinces.

C: How Referendum Questions Would Be Initiated and Approved

1. Question of Initiative

The bill provides that no question be put to referendum without the approval of Parliament. It also provides that only a member of the Government may move a resolution in the House of Commons that a question be put to referendum. Most countries which hold referenda reserve the right of initiative to the Government and also require the approval of the legislature. The Government believes the principles of responsible government established in Canada require the right of initiative on such a fundamental issue as a constitutional referendum to be with the Government of the day.

2. Form of the Motion and Conduct of the Debate

The bill provides that a Government would propose to the House of Commons that a referendum be held on one or more questions. The proposal would take the form of a motion praying that the text of a draft order-in-council be approved: that text would establish the question and direct that a referendum be held. The motion would be debated for not more than 40 hours by each of the House of Commons and Senate. A referendum could thus be held only on questions approved by the two Houses of Parliament.

3. Issuance of Writs and Length of the Campaign

The bill provides that the writs of referendum must be issued within 45 days of Parliament's approving the resolution to hold the referendum. This ensures that a Government would not be able to postpone indefinitely a referendum approved by Parliament.

The official campaign period would be 47 days, the same as the minimum period the Government has proposed for general elections.

4. Information Program

The bill provides that the Chief Electoral Officer inform the public of the procedures for the registration of referendum participants, of the purpose of a referendum, and of the manner in which it will be conducted.

D: Participants in the Referendum

The Government believes the law must ensure full freedom of association during a referendum campaign. At the same time, it should require groups to register if they intend to spend a substantial amount. There should be procedures for integrating registered parties and referendum groups into the revision of voting lists, the scrutiny of the vote, and the use of broadcasting facilities. The Government recognizes as well that political parties and citizen groups which are normally distinct or opposed may wish to group together to contest a referendum question; the law should facilitate such regrouping.

Therefore, the bill provides for recognition of federal and provincial political parties and of referendum committees. Clearly, both federal and provincial political parties may wish to participate in a referendum campaign; if they intended to spend more than \$5,000, they would be required to register. Similarly, other groups may wish to participate and they too should have the right. Like parties, they would be required to register if they intended to spend more than \$5,000. Such parties and "referendum committees" would be allowed to register until seven days before polling day.

The proposed rights and obligations of registered federal and provincial parties and registered referendum committees are discussed below. The process of registration would be very simple, requiring only the appointment of a chief agent and auditor plus the provision of basic information. Registered referendum committees could range in size all the way from national umbrella groups to local groups in one or two constituencies. There would be procedures for parties and referendum committees to nominate constituency representatives for various purposes.

Finally, it should be noted that the bill would permit the individual citizen to engage in direct referendum activities without any obligation to register. The only limitation on individuals or persons would be that they not exceed \$5,000 in referendum expenses and contributions for the campaign period. (This limitation is explained below.)

E: Administration and Conduct of the Vote

1. Franchise

The franchise and the rules governing absentee voting would be as in general elections.

2. Preparation of Voting Lists

In general, a new enumeration would be conducted for a referendum. The exception would be a referendum held less than six months after a general election or a previous referendum when only a revision of the existing lists would be necessary. It is important that all participants recognize the scrupulous fairness of the preparation of voting lists. At elections, this is done by giving each candidate the right to have an agent present at the place of revision. At referenda, this right would be given to all registered federal and provincial parties and to all registered referendum committees. In practice, it is expected that allied parties and committees would cooperate in this work.

Enumeration at elections is conducted differently in rural and urban constituencies: in the former only one enumerator is designated (by the local Returning Officer) for each enumeration district, while in the latter two are appointed to represent "different and opposed" political interests. These urban enumerators may be nominated by the two candidates in the previous election who came first and second in the poll. It would be difficult to define in a referendum law a procedure for the nomination of enumerators based on the three classes of registered participants in a referendum campaign. As well, the need for a complex new procedure for enumeration may be doubted because the existing process provides full protection for all different political interests at the stage of revision. The bill provides, therefore, that the procedure for the nomination of urban enumerators followed for elections be used for referenda.

3. Scrutiny of the Vote

At elections, all candidates are allowed to have agents present during the vote at polling stations and during the vote count. In order to ensure that all participants are satisfied with the conduct of the vote and the vote count, the bill provides that all registered federal and provincial parties and all registered political committees would be able to have agents at the place of polling for this purpose. It is expected that here, as in the revision of voting lists, allied parties and referendum committees would choose to cooperate, but if they did not they would have the full rights normally accorded to candidates.

4. Procedure for Recounts

The Government believes that the referendum law should provide for recounts when there is any reasonable possibility that the recount may affect the result in a province or territory. There would be no need for recounts at the level of individual constituencies because the important results would be at a provincial or national level. The Government has included in the bill a provision for an automatic recount when the margin of victory is very close. The bill provides different margins according to the size of provinces; these figures have been calculated by Statistics Canada, using data from electoral recounts, as to when a recount would provide a one per cent chance of reversing the initial result. The bill also provides that the highest court of a province could order a recount if it concludes, on the request of a representative of a registered participant, that the votes may have been improperly counted or totalled in such a way as may affect the result in a province or territory. Finally, a Government, by order-in-council, may require a recount in one or more provinces.

5. Role of the Chief Electoral Officer

The Chief Electoral Officer would play a role during referenda equivalent to that which he plays during general elections. The bill would give the Chief Electoral Officer quite broad authority to modify and adapt the application of the *Canada Elections Act* to a referendum.

F: Campaign Revenues and Expenditures

1. Limits on Contributions

The bill provides that no unregistered individual or legal person would be able to contribute and spend more than \$5,000 during a referendum campaign. Only registered federal and provincial political parties and registered referendum committees would be able to spend more than \$5,000. Thus the Government proposes that the law control campaign spending by limiting the total amount that any contributor can spend or give in relation to a referendum, rather than by limiting the total amount that a registered party or committee may spend.

No country or political jurisdiction has ever conducted a referendum in which total expenditures by parties or groups were controlled: the Government is convinced that any attempt in this direction must involve unacceptable infringements of freedom of association and speech. Limits on the size of contributions or expenditures which may be made by individual persons would preserve all democratic rights while ensuring that no contributor will have an unfair advantage because of his wealth.

There would be limits on contributions and expenditures by individuals and persons during the official campaign. However, the bill would permit individuals to make their referendum campaign contributions in the weeks before the campaign starts on the condition that they never exceeded \$5,000: thus a person who gave \$3,000 for referendum campaign expenses before the campaign started would be able to give only a further \$2,000 during the campaign. This provision would permit parties and referendum committees to collect campaign funds once they were registered but before the campaign started: they would thus have time before the official campaign started during which they could make initial preparations and collections. There would be no limits on how much an individual or person could contribute or spend for use *before* the referendum campaign started; the limits would apply to funds collected before the campaign for use *during* the campaign.

2. Reporting Provisions

The Government believes the public has a right to know who pays for referendum expenditures of any significance. The bill provides, therefore, that all registered federal and provincial parties and referendum committees would have to report on their referendum expenditures and revenues in the same way as parties or candidates in general elections.

Individuals and persons who choose to make referendum expenditures directly instead of or in addition to their contributions to registered participants should be able

to do so, subject to the \$5,000 limit, without being obliged to register. Such small direct expenditures are a natural extension of the democratic right of free speech. Thus the bill does not provide for such small expenditures to be reported by citizens. However, to ensure that most such expenditures can be known, the bill adapts a provision from Australia's referendum law and would require all broadcasters, publishers and printers to report on the amount paid for referendum advertising, program time or printing sold to identified parties, committees or persons, whether registered or not.

3. Subsidies for Campaign Expenses

The *Canada Elections Act* provides for large subsidies to political parties and candidates competing in elections. These subsidies are made in recognition of the high cost of modern campaigning and of the public interest in assuring that all significant political interests have adequate funds for presenting their case to the public. The Government has considered whether and how such subsidies could be provided in a referendum campaign.

The major problem would be in establishing satisfactory criteria for the allocation of subsidies to the various registered federal and provincial parties and registered political committees. If a formula for such subsidies were to be in the law, it would seem necessary to exclude registered referendum committees. How could a referendum law satisfactorily determine how much various registered referendum committees should be given before these exist or the question is known? How would the law measure their respective claims to support and legitimacy?

The Government notes that both the United Kingdom and Norway provided subsidies for campaign expenditures during their referenda on the Common Market, but that they did so *after* the political participants had been active sometime and had established both their legitimacy in the eyes of the public and their relations to one another. In the United Kingdom, the Government provided subsidies only to the two umbrella organizations, while in Norway, the Government provided subsidies primarily to the political parties but also to the two umbrella organizations.

Therefore, the bill contains a clause permitting a Government at any time after Parliament has approved a referendum question to introduce a proposal to Parliament for the subsidization of identified campaign expenditures by registered federal and provincial parties and registered referendum committees. This approach would permit Parliament to consider proposed subsidies once the question of a referendum and the parties and organizations which would participate were known. If umbrella organizations embracing most parties and other groups appeared, they might get the major share of subsidies; if they did not, the bulk of subsidies may go to registered parties.

4. Tax Credits for Referendum Contributions

The Government considered whether the provisions of the *Income Tax Act* which permit individuals to receive tax credits for donations to registered federal parties and officially nominated candidates in federal elections should be extended for referendum purposes to registered provincial parties and registered referendum committees. The Government has concluded an extension of such tax credits is not feasible.

The proposed requirements for groups which wish to register as referendum committees have been deliberately designed to facilitate the registration of any group which has an interest in participating in the referendum. Such groups will not confront the demanding requirement of 50 candidates in a general election which exist for the registration of political parties, nor will they be required to make the deposits

demanding of candidates. Many may exist only for the few weeks of the referendum campaign. Given this extreme liberality in the recognition of referendum committees, the Government has concluded that no system giving such committees the right to issue receipts for tax credits could contain adequate safeguards against abuse.

The case of political parties is somewhat different. Registered federal parties do have the right to issue receipts for tax credits and they will preserve this right in relation to funds raised for referendum purposes. No change in the law is needed. Many provinces also give provincial political parties the right to issue receipts for tax credits, though the scales for these differ. Tax credits for provincial parties seem properly a subject for provincial legislation only. The federal government would be seen as interfering if it entered this field; it would also face problems in coordinating the two systems of credits.

Existing federal and provincial credits for donations to political parties should provide most citizens with the opportunity to receive tax credits for contributions to a proponent of their position in a referendum. Political parties will be able to transfer funds to registered referendum committees and credits would apply to contributions used for such transfers. On balance, the existing system is largely adequate and it avoids the possible abuses which may arise from an extension of tax credit provisions.

G: Broadcasting

1. Reservation of Broadcast Time for Referenda

The *Canada Elections Act* requires broadcasters to make available for *purchase* by registered political parties six and one half hours of prime broadcasting time in the 28 days before polling in a federal general election. It also requires networks to make available an indeterminate amount of *free* broadcast time for these parties. The bill would require broadcasters to make available to participants in a referendum campaign these same amounts of purchased and free time.

2. Allocation of Broadcast Time

The Government considered two alternative ways to allocate broadcast time to different participants in a referendum campaign. The alternative it proposes is to proceed largely by adopting the criteria already established in elections; the main differences are that time would be allocated equally *both* to federal parties and to provincial parties, and that the formula for the allocation would be included in the law, rather than left to consultations. The argument for this approach is that it allocates time not on some arbitrary basis but on an established formula rooted in the popularity and success of political parties. Political parties are the principal spokesmen for alternative views on important political questions, and they may be expected to play a central role in any referendum campaign. The inclusion of both federal and provincial parties on an equal basis would guarantee that all major points of view would be represented. Most countries which hold referenda allocate referendum broadcasting time to political parties as in general elections: this has been so in France, Denmark, Norway, Ireland and Switzerland. The bill provides for this alternative.

In doing so, the Government rejects a second alternative, namely that equal time be granted to both sides of a referendum question. Such a criterion could prove highly artificial, especially in some regions of the country, because it would impose an equality between the sides which may bear no relation to the division of political forces. For example, would it be reasonable in a referendum on constitutional proposals to force equal time for the "yes" and "no" positions if all major federal and provincial parties were agreed on the proposals? As well, such a criterion would pose extremely difficult problems for the allocation of time between parties and committees within the "yes" and "no" blocks of time. Finally, it may disguise major differences of opinion within the "yes" and "no" camps.

The use of the criterion proposed by the Government does require some major revisions to effect the change from the context of elections to that of referenda.

—First, the bill recognizes the equal interest of federal and provincial political parties in a referendum on a constitutional question: it would provide that broadcast time be divided equally between federal and provincial parties. Federal political parties would be allocated three and one quarter hours nationally, while provincial political parties would be allocated three and one quarter hours in their respective provinces. Special provisions would be made in the territories, where there are no parties, and for stations broadcasting to more than one province.

—Secondly, the Government recognizes that referendum committees may play an important role in a referendum campaign and serve to coordinate the efforts of several political parties. The bill provides, therefore, that federal and provincial political parties would be able to transfer their allocations of broadcast time to referendum committees.

—Thirdly, the formula for the allocation of broadcast time between parties is made explicit in the referendum bill and not left to complex consultations between parties such as precede general elections.

The bill provides that the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission would allocate three and one quarter hours of broadcasting time respectively to registered federal political parties and to registered provincial political parties taking equally into account the number of seats held by the parties in their respective legislatures and the number of votes they obtained at the last general elections. In any case, no registered party would be granted more than 40% of the three and one quarter hours made available respectively to federal or provincial parties or less than one minute of that time. There would be rounding procedures to ensure that time is allocated in segments of one minute.

This formula closely reflects the allocation of broadcasting time in recent federal and provincial general elections. The Government had included the formula in the referendum bill for three reasons. First, the procedures set down in the *Canada Elections Act* may involve seventeen weeks or more of consultations on the allocation of time followed by consultations on scheduling which may last another four or five weeks. Such consultations normally start well before the calling of a general election: it would be impossible to accommodate such lengthy consultations prior to a referendum campaign when the issue and participants are unknown. Secondly, the number of parties which would be involved would make such consultations very complex: in the end, it would be likely the CRTC would have to impose a solution. Finally, the Government considers it necessary that Parliament make clear the criteria which should be used for the allocation of broadcasting time during referenda because there has been no recent experience of them in Canada.

3. Possible Transfer of Broadcasting Time by Political Parties to Referendum Committees.

As stated, the bill provides that federal and provincial parties would be allowed to transfer their allocations of time to registered referendum committees. This means that if parties choose to form umbrella organizations they will be able to pool their time and provide a coherent approach to their use of radio and television. It is even possible that some parties may split on a referendum question: the Government's proposal would permit a party to transfer its allocation of time to more than one referendum committee and thus reflect this split. Parties would notify the CRTC of any transfer of time after the CRTC had notified them of their allocation but before parties and referendum committees indicate to broadcasters their preference for the scheduling of their time. Referen-

dum committees would not be limited as to the amount of time that could be transferred to them. Once a party had transferred an allocation of broadcast time to a referendum committee, that referendum committee would have all the rights and obligations of a party in regard to that allocation.

4. Scheduling of Broadcast Time

The procedures set down in the *Canada Elections Act* for the scheduling of allocations of broadcast time involve several consultative steps which may last four or five weeks. The Government proposes that this period be shortened considerably for referenda while preserving the right of parties, referendum committees and broadcasters to consult on the scheduling. Of course, the parties, referendum committees and broadcasters may be able to anticipate their allocations of time and to start their informal consultations before the periods defined in the proposed law.

H. Summary of Main Provisions

- Referenda could only be held on constitutional questions.
- They would be advisory or consultative, and not have the direct force of law.
- Questions would provide a yes-no choice.
- The referendum law would lapse after five years unless extended by Parliament.
- Referenda could be held in one or more provinces.
- Referenda would be initiated by a Government resolution in the House of Commons proposing a particular question. Debate would be for a maximum period of 40 hours. Referenda could only be held on questions approved by the House of Commons and the Senate.
- The writs of referendum could only be issued within 45 days of Parliament approving the resolution to hold a referendum: the official campaign period would be 47 days.
- All federal and provincial parties or other groups intending to spend more than \$5,000 during the official campaign would be required to register. Registration could be at any time from the tabling of a referendum resolution to the seventh day before polling. These registered parties or “registered referendum committees” could have constituency representatives with rights similar to candidates for the revision of voting lists and the scrutiny of the vote.
- The franchise and process of enumeration would be as in general elections, but there would be no new enumeration within six months of a previous general election or referendum.
- Recounts would only be conducted when provincial or territorial results were in question. There would be automatic recounts if the voting margin was very small (the Chief Statistician has advised on appropriate figures) or if the the highest court of a province concluded on an affidavit of a credible witness that the votes may have been improperly counted or totalled in such a way as may affect the result in a province or territory. As well, the Government would be able to order a recount in one or more provinces.
- No individual or legal person, other than registered parties and committees, could contribute and spend more than \$5,000 to support or oppose one or both sides of a referendum question during the official campaign period. Individuals and legal persons could contribute and spend up to \$5,000 and would have no obligation to register or report on their activities.
- All registered parties and committees would have to file reports on revenues and expenditures in the same way as under the *Canada Elections Act*. In addition printers, periodical publishers and broadcasters would report on referendum printing or advertising.

- Registered parties and committees could start collecting contributions for the official campaign period as soon as they registered after a referendum resolution has been tabled in the House of Commons; they would thus have time before the official campaign started during which they could make initial preparations and collections, subject always to the limitations on contributions.
- The law would provide that a Government may propose subsidies for campaign expenses to registered campaign participants once a referendum resolution has been approved.
- Broadcasters would be required to make available to registered referendum participants purchased and free time on the same basis as they would to parties during a general election, i.e. six and a half hours of prime broadcasting time for purchase from all broadcasters and an indeterminate amount of free broadcasting time from networks.
- Half the broadcasting time would be allocated nationally to federal parties and half provincially to the respective provincial parties. The allocation to parties would be based on a formula weighing equally the seats and votes won in the immediately previous federal and provincial general elections. Special provisions would apply to stations broadcasting to more than one province and would apply to the territories.
- Political parties could transfer their allocations of broadcasting time to registered referendum committees.

Appendix

Rules governing referenda in selected jurisdictions

Australia

Referenda are held to amend the Australian (Federal) Constitution and certain provisions of some state Constitutions. Occasionally they are also held to obtain the views of the electorate on politically sensitive issues. In outline, proposed alterations to the Federal Constitution are usually submitted to a referendum once passed by an absolute majority of each House of Parliament. In certain circumstances, a proposed alteration can also be submitted to a referendum if passed on two separate occasions by only one House in the event of a disagreement between the two Houses. Rules governing Australian referenda are established in the *Referendum (Constitution Alteration) Act*, in the *Commonwealth Electoral Act* and in regulations under these two Acts.

The Chief Electoral Officer arranges for the distribution of a pamphlet to every elector, showing the proposed constitutional alteration(s) together with the arguments for and against. Each argument is limited to 2,000 words and is authorised by a majority of its supporters in both Houses. Campaign expenses, including the cost of publishing referendum material, incurred by persons, political parties or other organized bodies must be shown on returns submitted after the referendum. Returns are also submitted by newspaper proprietors, showing names and addresses of those inserting referendum material and amounts paid or outstanding. All returns are open to public inspection. There are no ceilings on expenditures by parties or others in referendum campaigns (in contrast with strict limits on candidates expenditures during election campaigns). While there are no government funds allocated for referendum campaign expenses by parties or other groups, the Government does incur considerable expense in printing and distributing the pamphlets to each elector. Contributions to political parties are not tax deductible nor are contributions to other organizations tax deductible where that contribution applies to an election or referendum campaign.

In the May 1977 referendum, the Australian Broadcasting Corporation allocated one hour of radio and one hour of television to be divided equally between the groups favouring and opposing the proposal. Television broadcasts could differ from state to state so that the "No" campaign was able to present a broadcast in Queensland by Premier Bjelke-Peterson which was not carried in other states. Organizers could select their broadcasting time in blocks of five minutes or more. ABC public affairs and news departments provided a good deal of referendum coverage, but were required by ABC management to keep careful records to show that it maintained a reasonable balance between the two sides.

In addition to the ABC, there are private radio and television stations in Australia. There are no limits on how much advertising time parties or groups may purchase from such stations during a referendum campaign.

The ballot paper specifies the title or titles of each proposed alteration and provides for a Yes or No answer to a question asking whether the voter approves of the proposed alteration(s). Voting is compulsory. Ample provision is made for postal and absentee voting.

A proposed constitutional alteration must be approved by a majority of voters in the nation as a whole and also by a majority of voters in a majority of the six Australian states (electors in Australian territories are not eligible to vote at referenda to alter the Constitution). A proposed alteration may fail even though approved by an overall majority of voters. Special provisions exist to safeguard the position of the states on proposed alterations to the Constitution seeking to alter matters such as the representation of the states in Parliament or an alteration of state boundaries.

California

The use of referenda is widespread in California. Referendum questions are appended to the ballots in normal elections. There are three types of referenda:

- (1) Initiative referendum: Whereby voters place an issue on the ballot by petition to provide the public the opportunity simply to express its opinion on a subject;
- (2) Veto referendum: whereby voters place an issue on the ballot by petition to attempt to block the passage of a law at the state or local level;
- (3) Constitutional referendum: which follows automatically when a constitutional amendment has been passed by two-thirds majority in both Houses of the State Legislature and which requires a majority in the popular vote to be ratified.

The most important recent referenda have included a proposition to block further development on California's coastline, the *Political Reform Act of 1974*, the *Farm Labour Initiative of 1976* and a proposal to prohibit the construction of nuclear power plants in California.

There are no limits placed on total expenditures during referendum campaigns, though there are detailed provisions for disclosure of campaign expenditures and revenues prior to and just after the referendum vote. There is an allowable annual tax deductible contribution of \$100 which may be given to political parties, or in the case of referendum questions, to organizations created to contest the referendum. No state funds are allocated either to political parties or to other organizations for referendum campaigns. It may be noted that it is quite rare for political parties to be active in referendum campaigns because they are preoccupied with the elections.

There are no limits to the amount of broadcasting time interested groups may purchase, but non-paid political broadcasts are governed by the "equal time" provision of the Federal Communications Commission.

Denmark

The Danish Constitution provides that certain bills, international treaties and constitutional changes may be put to referendum. Seven referenda have been held since 1953.

The Folketing (Parliament) considered two related bills in September, 1972; one on the terms of Denmark's accession to the Common Market; the other on the holding of a referendum. The first bill passed by 141 to 34, the second passed unanimously. The referendum was to be definitive or binding rather than consultative. The referendum took place according to the regulations of the *Danish Elections Act*, which provides that questions must provide a "yes-no" choice, that polling is supervised by existing

Constituency Election Boards and election officers, and that polling shall generally be conducted as in elections.

In addition, government funds were allocated by strict formula to parties and other groups for information activities. The Folketing distributed a sixteen-page booklet to every household: it contained articles for and against membership and statements by every party. The Government issued twelve booklets on the Common Market. The total cost of the campaign financed by public money was about \$2,700,000 including \$1,800,000 for the general information campaign of the Ministry of Education and \$300,000 for publications of the Ministry of Foreign Affairs.

France

The Constitution of the Fifth Republic provides that laws dealing with the organization of the "public powers", including treaties and community agreements, and constitutional amendments may be submitted to referendum. Such referenda are legally binding in that they have the force of law. There have been referenda on the status of Algeria, the direct election of the President, the reform of regional institutions, and Britain's accession to the European Economic Community. Referenda may be initiated by the President with the accord of the Government or of the two Assemblies. Questions present a "yes-no" choice to voters.

There is no law governing referendum campaigns. Instead, a decree by the President establishes the question and the electorate and then delegates to the Council of Ministers the authority to establish the date of the referendum and the rules governing the campaign, subject to review by the semi-judicial Constitutional Council. Where special provisions are not made, the electoral code is applicable.

Thus the Council of Ministers effectively controls the rules, including the participation of political parties, their right to put up posters, and their access to radio and television. Political parties are the only groups which have had any official recognition in French referendum campaigns, though an unofficial alliance of parties may appear. Political parties with representation in the National Assembly or the Senate have the right to put posters, in areas reserved for these, free from the normal stamp tax applicable to posters and have the right to equal time on television. French law provides for limited financial assistance to candidates who obtain more than 5 per cent of the vote in general elections. There is no similar assistance for referendum campaigns. There are no limits on spending by parties or other groups during referendum campaigns, and parties need not publish the sources of their finance. Groups other than parties are free to organize and publicize as they please though they have no right to television time or to affix officially recognized, tax-free posters.

Ireland

The Irish Constitution provides for referenda on questions of major national importance and on constitutional changes. In fact, only six referenda have been held to date. All have been on constitutional changes, including the 1971 referendum on entry into the European Economic Community. The results of such referenda are definitive or binding. The rules governing referenda procedures are established in the *Irish Electoral Act*. Questions must present a "yes-no" choice. The rules make no recognition of umbrella organizations or political parties and do nothing to encourage their creation. No government funds are allocated to parties for referendum expenses, and there are no limits on expenses. It should be noted, however, that the Department of Foreign Affairs had made an annual grant to the Irish Council of the European Movement and

this grant was increased in 1972 to meet expenses connected with the referendum. The ICEM coordinated pro-EEC efforts and while a group of university professors formed the main anti-EEC group. Opposition to EEC entry was financed largely by the Irish Trade and General Workers Union. Broadcasting time is allotted to parties on the basis of an agreement between party whips and the relevant authority.

Italy

The Constitution provides, under Article 138, for referenda on constitutional laws or amendments to the Constitution. These must be requested within three months of the publication of the laws or amendments by one-fifth of the members of either Chamber or not less than 500,000 electors or five regional councils. Under Article 75, the two last may also call a referendum for the partial or total *abrogation* of existing legislation, except fiscal and budget laws, pardons and amnesties and laws authorizing the ratification of international treaties. A referendum cannot be held on a constitutional law which has been approved during a second reading by two-thirds of the members of each Chamber. Referenda on the abrogation of legislation may not be held outside the Parliamentary session or in the first year of Parliament's life. The only referendum held under the present constitution was that in 1974 which voted to abrogate the divorce law. There has been none on the Constitution.

The publicity campaign begins formally thirty days before polling day. The promoters of the referendum (recognised as one group only) and Parliamentary parties are entitled to the same facilities as parties participating in an electoral campaign. No ceilings are imposed on campaign expenditure and the State bears the administrative cost.

Political parties and political organizations in Italy have no legal status and are considered free, non-profit establishments with no obligation to keep financial accounts. There were no government funds allocated for the referendum campaign on divorce although the state does provide about 45 billion lira (approximately \$5.5 million) for electoral campaigns to be shared among all political parties in the Italian Parliament.

Radio and television are state-owned in Italy. During the divorce referendum, time was allocated equally to the two sides, but this was a special case without precedent. No law regulates this allocation.

The question put is to be formulated differently according to whether the referendum is on a constitutional question or the abrogation of legislation, but both require only a Yes or No answer. The issue is decided by a simple majority of valid votes providing that a majority of the electorate has voted. Votes are counted by constituencies and results are available down to the commune level.

Massachusetts

Massachusetts has used referenda since 1919 and in the last decade their frequency of use has increased. In 1976, nine questions were put on the state-wide ballot and thirteen questions on different local ballots. The role of referenda is established in the state Constitution. Referenda must ask "yes-no" questions.

There are four types of referendum questions in Massachusetts:

- (1) Proposals of a new state law: If a group of voters drafts a new state law and gathers by petition 3% of the total votes cast in the previous gubernatorial election, the legislature will review the draft law and then can approve it unamended as law. If the legislature rejects it, however, an additional 1/2% of the total votes must be gathered and the question is then put to referendum. A simply majority of votes,

consisting of at least 30% of all voters participating in the election, is required for approval.

(2) A proposal to repeal or suspend a state law: If a group of voters gathers 2% of the votes calling for the repeal of a state law, the question is put to referendum. Unless it is an emergency law, the law is automatically suspended until the vote if the petitioners so request. If they do not so request, only 1½% of the gubernatorial vote is required on the petition. A simple majority, as above, is required to repeal.

(3) Proposed constitutional amendments: There are two procedures here:

(a) if two successive legislatures pass the amendment it is put to referendum;

(b) if a petition with 3% of the votes is gathered, the amendment is reviewed by two successive legislatures and if at least 25% of the legislators support the amendment each time, it is put to referendum. A simple majority, as above, is required.

(4) Public policy questions: Questions may be put on state representative district ballots or state senatorial district ballots by petition of 200 and 1,200 voters respectively. The results of such votes are *not binding* but are considered as advice to the representatives or senators. In addition, the legislature can put any public policy questions on the state-wide ballot.

There are no restrictions on referendum subjects initiated by the legislature; however, there are restrictions on subjects placed on the ballot by popular initiative. They include anything related to religion, judges, the courts, particular localities of the Commonwealth, specific appropriations, and certain provisions of the *Bill of Rights*. Questions in 1976 included equal rights, graduated income tax, uniform electric rates, the establishment of a Massachusetts Power Authority, controls on disposable bottles and cans, Sunday closing laws, the possibility of an oil refinery and deep water port, and a ban on private handguns.

Citizens are free to form organizations to participate in referenda campaigns but these organizations must register and indicate which options they favour. There is no limit on the number of these organizations, so that three or four organizations may, for example, independently support the "yes" option.

No government funds are allocated to these groups for referendum campaign expenses and no tax deductible status is allowed for referendum expenditures. There are *no limits* on expenditures by these organizations, but *contributions by individuals* to one or more such organizations are *limited* to \$1000 per referendum question. Corporations are allowed to contribute to a referendum campaign only if *their assets are materially affected* by the outcome, but this is given a loose interpretation; for instance, in 1976, brewers with no sales in the state were allowed to contribute to a campaign on returnable beverage containers. At present, there are no limits on the amount companies can contribute to referendum campaigns, but companies that do contribute must file financial reports. Individuals or corporations may make direct campaign expenditures but they must register these as contributions with the relevant government office. The Secretary of State distributes an official information booklet stating or summarizing each referendum question and giving arguments for and against prepared by members of the state legislature. There are strict reporting requirements for organizations participating in referendum campaigns, as for corporations.

Norway

After independence in 1905, Norway had some limited experience of referenda in the first quarter of the century on such issues as its form of government and temper-

ance. Early in 1972, a special law for a referendum on the country's possible adherence to the European Economic Community was passed unanimously by the Storting.

The question put to the population was a "yes-no" choice on whether Norway should adhere to the EEC on the terms negotiated by its Government. The referendum was "advisory" or consultative in nature, but the Government, which was in favour of the proposal, undertook to be bound by the result. Though the Government was in favour, the ruling Labour party and most other parties split on the issue. The Storting voted 12.5 million kroner (approximately \$2.5 million) for expenses in relation to the campaign. These funds were divided as follows: 5 million kroner to the Foreign Ministry for a public information campaign; 5 million kroner for political parties, the money being distributed on the basis of the results in the last election; 1.25 million kroner to the "Yes to EEC" movement and 1.25 kroner to the People's Movement. The Government had done nothing to force the creation of the two umbrella organizations and had even refused financial support to the People's Movement before the "Yes" movement was started. Its recognition of these organizations was limited to the relatively small financial assistance for each. The umbrella organizations were invited to participate in television debates, but generally the rules governing broadcasting were those applied in a general election. There were no limitations on expenditures by the umbrella movements or by political parties.

Switzerland

The referendum is a basic instrument of government in frequent use in Switzerland. Rules governing Swiss federal referenda are governed by provisions in the federal Constitution and by statute. Amendments to the federal Constitution must be put to referendum and are adopted if approved by both a majority of electors and a majority of cantons. Federal legislation including all federal statutes and ordinances of general importance but excluding budgets and ordinances of financial nature must be put to referendum if and when at least 30,000 citizens or eight cantons request it within ninety days following publication of the federal ordinance or statute in the official publication called *feuilles fédérales*. When a referendum is called, the federal chancery, which acts as the general secretariat to the legislature, is responsible for distributing copies of statute or ordinance to all electors, and vote can only take place a minimum of four weeks after this distribution. The law is then passed or rejected by an absolute majority of voters, a majority of cantons is not necessary.

Laws governing cantonal referenda vary as each canton is free to make any constitutional provisions, statutes or ordinances within its areas of responsibility as long as they do not contravene the federal Constitution. The constitutional referendum exists in all cantons and is always compulsory. The legislative referendum, which involves a binding vote on a law approved by the legislature, is provided for by all cantons except three small cantons where legislative power rests directly with the people. It is compulsory in nine cantons, optional in seven cantons and mixed in three cantons where it is compulsory for financial laws only. For those cantons where it is optional, the number of signatures required to provoke a referendum varies from 500 to 6,000. Questions provide a "yes-no" choice.

No government funds either federal or cantonal are allocated for campaign expenses. There is no statute or ordinance governing the sources of campaign funds as this is regarded as a private area. There is no statute or ordinance regulating allocation of broadcasting time for referendum campaigns. In practice this decision is made by the management of privately-owned television and radio networks. In the mandate or

licence given to these networks, there is a provision that they must present an unbiased view on matters of public interest. Most networks present debates or panel discussions on issues prior to a referendum, and tend to discourage direct advertisement. In federal *election* campaigns, there is an ordinance requiring that equal time be extended to all candidates.

There are no limits placed on expenditures by political parties, individuals or associations during referendum or electoral campaigns. No individual or group is required to report details of revenues and expenditures in connection with referendum or electoral campaigns. On occasion various groups such as trade associations, Chambers of Commerce and the like have joined forces with like-minded political parties to pool resources for a referendum campaign. This, however, is a private and often informal arrangement not recognized officially.

United Kingdom

The referendum held on June 5th, 1975, on Britain's membership in the European Economic Community was the first national referendum in that country. (A referendum had previously been held on whether the people of Northern Ireland wished to remain in the United Kingdom.) Because of this lack of experience, the British Government tabled a White Paper on the procedures it proposed to follow in conducting the referendum; this was debated for a full day in Parliament. Legislation was introduced on May 8th.

The legislation as approved contained the text of the question to be put; it presented a "yes-no" choice. The referendum was advisory or consultative in nature but the Government, which was in favour of the proposal, undertook in the White Paper to be bound by the result. Parliament voted 125,000 pounds to each of the two umbrella organizations which had already formed on the two sides. A condition of these grants was that those two organizations must report publicly on the size and source of any contributions after March 26th, 1975, and on the details of expenditures. There were no limits on the expenditures of the two organizations. Other groups were free to raise and spend money as they pleased without any requirement to report revenues and expenditures. Some other groups, like the Confederation of British Industry, spent large amounts in this way. A number of groups, like the Communists and the National Front, were excluded by the umbrella organizations but remained free to conduct their own campaigns. The Government distributed three brochures to each household: one stated the Government's position, while the two others were prepared by the respective umbrella organizations. The conduct of the vote was as in general elections, except that the count was done by counties or regions instead of by constituencies, and the umbrella organizations appointed scrutineers to be present for the counting of the vote. The law made no reference to the allocation of broadcasting time, but the White Paper indicated the Government expected the broadcasting authorities to provide a fair balance between views in normal programing, and equal time for the two sides in free time special broadcasts. The actual decisions on these matters were taken by the informal Committee on Partisan Political Broadcasts which already existed for election and other broadcasts. Finally, the Government established within the civil service a special information unit to deal with public requests for factual information on the renegotiated terms of British membership in the Common Market and other relevant issues.

On ne limite pas les dépenses engagées par les partis politiques, les particuliers ou les associations, au cours des campagnes référendaires ou électorales. Les particuliers ou les groupes ne sont pas obligés de fournir les chiffres détaillés de leurs revenus et dépenses relativement à ces campagnes. A l'occasion, certains groupes comme les associations professionnelles, les chambres de commerce et autres groupes semblables joignent leurs efforts avec des partis politiques prônant les mêmes idées ou eux afin de mettre leurs ressources en commun en vue d'une campagne de référendum. Toutefois, il s'agit là d'un arrangement privé et souvent non officiel qui n'est pas reconnu par les autorités.

Suisse

précision quant à l'allocation de temps d'antenne aux diverses parties: il était stipulé cependant dans le Livre blanc que le gouvernement s'attendait à ce que les radiodiffuseurs établissent un juste équilibre entre les opinions dans leur programmation régulière et qu'ils accordent un temps d'antenne égal aux deux parties dans leurs programmes spéciaux organisés à titre gratuit. En fait, c'est la *Committee on Partisan Political Broadcasts* qui a pris les décisions nécessaires à cet égard, comme il l'avait déjà fait pour des élections et d'autres émissions du genre. En dernier lieu, le gouvernement a créé, au sein de la Fonction publique, un service spécial d'information chargé de répondre aux demandes de renseignements factuels sur les nouvelles conditions d'adhésion du Royaume-Uni au Marché commun et à d'autres questions pertinentes.

Le référendum constitue pour le gouvernement un instrument fondamental auquel on recourt régulièrement en Suisse. Les règlements qui régissent les référendums fédéraux en Suisse découlent de dispositions de la Constitution fédérale et des lois. Les modifications à cette dernière doivent faire l'objet d'un référendum et sont adoptées si elles reçoivent l'approbation de la majorité des électeurs et de celle des cantons. La législation fédérale, y compris toutes les lois et ordonnances fédérales de portée générale, mais excluant les budgets et les ordonnances d'ordre financier, doit également faire l'objet d'un référendum si au moins 30 000 citoyens ou huit cantons en font la demande dans les 90 jours suivant la publication de l'ordonnance ou de la loi fédérale dans le journal officiel intitulé *Feuilles fédérales*. Lorsqu'un référendum est demandé, la chancellerie fédérale, qui agit comme secrétariat général auprès de l'Assemblée législative, est responsable de la distribution, à tous les électeurs, des exemplaires de la loi ou de l'ordonnance; le vote ne peut se faire avant quatre semaines après cette distribution. La loi est alors adoptée ou rejetée par une majorité absolue des voix; une majorité de cantons n'est pas nécessaire.

Les lois régissant les référendums cantonaux varient, car chaque canton est libre d'établir les dispositions constitutionnelles, lois ou ordonnances dans ses domaines de compétence, en autant qu'elles n'entrent pas en conflit avec la Constitution fédérale. Le référendum constitutionnel existe dans tous les cantons et est toujours obligatoire. Tous les cantons, sauf trois où le pouvoir législatif relève directement du peuple, ont des dispositions concernant le référendum législatif qui comprennent un vote final sur une loi approuvée par l'Assemblée législative. Il est obligatoire dans neuf cantons, facultatif dans sept et mixte dans trois autres cantons où il est obligatoire pour les lois financières seulement. Dans les cantons où il est facultatif, le nombre de signatures requises pour qu'il y ait référendum varie de 500 à 6 000. Il faut répondre aux questions par un simple oui ou non.

Le gouvernement, soit fédéral ou cantonal, n'alloue aucun fonds pour couvrir les dépenses de campagne. Les sources des fonds d'une campagne ne sont régies par aucune loi ou ordonnance, car cette question est considérée comme étant d'ordre privé, et aucune loi ou ordonnance ne réglemente la répartition du temps d'antenne. En pratique, cette décision relève de la direction des réseaux de radio et de télévision privées. Il existe, dans le mandat ou le permis accordé à ces réseaux, une disposition obligeant à donner un point de vue impartial sur les questions d'intérêt public. La plupart des réseaux présentent, avant le référendum, des débats ou des tables rondes sur les questions mises au vote et ils ont tendance à ne pas encourager la publicité directe. Il existe une ordonnance exigeant qu'un temps d'antenne égal soit accordé à tous les candidats au cours des campagnes électorales fédérales.

devrait adopter et la tempérance. Au début de 1972, le *Storting* a adopté à l'unanimité une loi spéciale touchant l'organisation d'un référendum sur l'adhésion possible du

La population devait répondre oui ou non à la question demandant si la Norvège devrait adhérer à la CEE suivant les modalités négociées par son gouvernement. Le référendum avait un caractère consultatif mais le gouvernement, qui était en faveur de la proposition, s'engagea à respecter les résultats. Le Parti travailliste au pouvoir et la plupart des autres partis étaient divisés sur la question. Le *Storting* vota 12,5 millions de kroner (soit environ 2,5 millions de dollars) pour les dépenses relatives à la campagne, somme qui a été affectée comme suit: 5 millions au ministère des Affaires étrangères en vue d'une campagne d'information; 5 millions répartis entre les formations politiques, proportionnellement aux résultats des élections antérieures; 1,25 million au Mouvement en faveur de l'adhésion à la CEE et 1,25 au Mouvement du peuple. Le gouvernement n'avait rien fait pour forcer la création des deux organismes parapluie et avait même refusé d'appuyer financièrement le Mouvement du peuple avant que ne s'organise le Mouvement en faveur de l'adhésion à la CEE. Sa reconnaissance de ces organismes s'est limitée à l'aide financière relativement faible qu'il leur a offerte. Les organismes parapluie furent invités à participer à des débats télévisés et, de façon générale, ce sont les règlements qui régissent la radiodiffusion à l'occasion des élections générales qui furent mis en application dans ce cas particulier. On n'a pas limité les dépenses de ces organismes ni celles des partis politiques.

Royaume-Uni

Le référendum que le Royaume-Uni a tenu le 5 juin 1975, relativement à son adhésion à la Communauté économique européenne, était le premier à l'échelle nationale de son histoire. (Il y eut un autre référendum dont l'objet était de déterminer si la population de l'Irlande du Nord désirait continuer ou non à faire partie du Royaume-Uni.) À cause de son manque d'expérience dans ce domaine, le gouvernement britannique qu'il se proposait de suivre dans l'organisation du référendum. Le Parlement consacra une journée entière à l'étude de ce document et il présenta une loi, le 8 mai.

Le texte de loi approuvé renfermait la formulation de la question qu'il fallait poser à la population et à laquelle celle-ci devait répondre par un oui ou par un non. Même si le référendum était de caractère consultatif, le Livre blanc stipulait que le gouvernement, qui favorisait cette loi, serait lié par les résultats. En outre, le Parlement accorda une subvention de 125 000 livres à chacun des deux organismes parapluie qui s'étaient formés de part et d'autre. Le Parlement consentait à verser cette subvention à condition que les deux organismes révèlent le montant et la provenance des contributions faites après le 26 mars 1975, ainsi que le détail de leurs dépenses. De plus, d'autres groupes étaient libres de réunir des fonds et d'en disposer à leur guise sans avoir à faire état de leurs recettes et de leurs dépenses. Ainsi, des groupes comme la *Confederation of British Industry* ont dépensé des sommes importantes à ce titre. Certains groupes comme les communistes et le Front national ont été exclus des organismes parapluie, bien qu'ils soient demeurées libres d'entreprendre leur propre campagne. Le gouvernement distribuait à chaque foyer trois brochures: l'une exposait la position du gouvernement et les deux autres, celles des organismes parapluie. Le scrutin s'est tenu de la même façon que dans le cas d'une élection générale, sauf que la compilation des votes s'est faite gratuitement par comité ou par région plutôt que par circonscription, et des scrutateurs, envoyés par les organismes parapluie, ont assisté au dépouillement du scrutin. De plus, la loi sur le référendum ne donnait aucune

Norvège

Après la déclaration d'indépendance de 1905, la Norvège a tenu, jusqu'en 1925, quelques référendums sur des questions telles que la forme de gouvernement qu'elle

De même, les organisations qui participent aux campagnes référendaires sont soumises à des exigences très rigoureuses concernant la présentation de rapports. arguments pour ou contre préparés par les membres de la législature.

Le Secrétaire d'Etat distribue une brochure officielle d'information dans laquelle chaque question du référendum est citée et résumée et dans laquelle se trouvent les

Les individus ou les corporations peuvent effectuer des dépenses directement reliées à la campagne, mais ces dépenses doivent être enregistrées auprès du Bureau des rapports financiers.

On ne fixe aucun plafond aux dépenses faites par ces organisations, mais les contributions personnelles de ces organisations sont limitées à \$1 000 par question. Les sociétés n'ont le droit de contribuer à la campagne référendaire que si leur actif est sensiblement touché par l'issue du scrutin, bien que ce point donne lieu à une interprétation très libre; en 1976, par exemple, certaines brasseries qui ne faisaient aucune affaire dans l'Etat ont été autorisées à participer à une campagne sur des contenus consignés de boissons. Actuellement, le montant de la contribution des sociétés aux campagnes référendaires n'est pas limité, mais celles-ci doivent présenter des rapports financiers.

Le gouvernement n'attribue aucun fonds à ces groupes aux fins des dépenses de campagne référendaire, dépenses auxquelles ne s'applique aucune déduction d'impôt. On ne fixe aucun plafond aux dépenses faites par ces organisations, mais les contributions personnelles de ces organisations sont limitées à \$1 000 par question qu'elles dépendent. Le nombre de ces organisations n'est pas limité de sorte que trois organisations sur quatre, par exemple, peuvent appuyer séparément la question mise aux voix.

Le cadre de référendums, mais ces dernières doivent s'enregistrer et indiquer les options qu'elles dépendent. Le nombre de ces organisations n'est pas limité de sorte que trois organisations sur quatre, par exemple, peuvent appuyer séparément la question mise aux voix.

Le corps législatif peut avoir recours à un référendum sur n'importe quel sujet, mais la population ne peut en faire autant; les sujets de ces référendums se limitent à tout ce qui se rattache à la religion, aux juges, aux tribunaux, à certaines régions du Commonwealth, aux crédits spéciaux et à certaines dispositions de la Déclaration des droits de l'Homme. Les questions débattues en 1976 portaient entre autres sur l'égalité des droits, le caractère progressif de l'impôt sur le revenu, les tarifs d'électricité uniformes, la création d'une administration de l'électricité au Massachusetts, la réglementation touchant les bouteilles et les boîtes de conserve jetables, les lois relatives à la fermeture de certains établissements le dimanche, la possibilité de construire une raffinerie de pétrole et d'aménager un port en eau profonde, ainsi que sur l'interdiction de la possession privée de pistolets.

4) Questions d'intérêt public: les questions peuvent être soumises à un scrutin, dans la circumscription d'un représentant ou d'un sénateur de l'Etat si une pétition en ce sens recueille la signature de 200 et 1 200 votants respectivement. Les résultats de ces votes ne sont pas exécutoires, mais ils ont valeur d'avis pour les représentants ou les sénateurs. De plus, le corps législatif peut mettre aux voix, à l'échelle de l'Etat, toute question d'intérêt public.

(b) si une pétition rassemblant 3 p. cent des suffrages est présentée, deux corps législatifs successifs étudient l'amendement, et si au moins 25 p. cent des membres du corps législatif l'appuie, chaque fois, un référendum est organisé à ce sujet. Son approbation nécessite la majorité simple, comme dans les cas précédents.

première année de la législation. Le seul référendum tenu depuis l'adoption de la présente Constitution l'a été en 1974 et visait l'abrogation de la loi sur le divorce. Il n'y

La campagne de publicité commence officiellement trente jours avant la date du scrutin. Les instituteurs du référendum (ne formant qu'un seul groupe) et les partis du Parlement ont droit aux mêmes avantages que les partis engagés dans une campagne électorale. Il n'y a pas de plafond aux dépenses de la campagne et l'Etat assume les frais d'administration.

Les partis et les organisations politiques n'ont aucun statut juridique en Italie et de tenir des comptes financiers. Le gouvernement n'a attribué aucun fonds pour la campagne référendaire sur la question du divorce, bien que l'Etat affecte environ 45 milliards de lires (approximativement 5,5 millions de dollars) aux campagnes électorales, somme que se répartissent les divers partis politiques représentés au Parlement italien. La radio et la télévision sont nationalisées en Italie. Au cours du référendum sur le divorce, les deux parties ont bénéficié d'un temps d'antenne égal, mais il s'agit là d'un cas sans précédent. Aucune loi ne régit cette répartition du temps d'antenne. La question du référendum est formulée différemment selon que celui-ci porte sur la Constitution ou sur l'abrogation de lois, mais dans les deux cas, la réponse est un simple oui ou non. Une option est victorieuse si elle obtient la majorité simple des voix valides, à condition que la majorité de l'électorat ait voté. Les votes sont comptés par circonscriptions et les résultats sont ventilés jusqu'au niveau de la commune.

Le Massachusetts

Le Massachusetts organise des référendums depuis 1919 et leur fréquence s'est accrue au cours de la dernière décennie. En 1976, neuf questions ont fait l'objet d'un scrutin dans l'Etat entier et treize dans différentes localités. La Constitution de l'Etat détermine le rôle des référendums. Les questions soumises doivent impliquer un simple oui ou non comme réponse.

Quatre types de questions peuvent faire l'objet d'un référendum au Massachusetts. 1) Projets de loi de l'Etat: si un groupe de votants propose un projet de loi et recueille par pétition un nombre de signatures égal à 3 p. cent de la totalité des suffrages exprimés dans la dernière élection au poste de gouverneur, le corps législatif étudie le projet de loi et peut l'approuver tel quel. S'il le rejette, un demi pour cent supplémentaire de la totalité des votes est nécessaire pour en appeler d'un référendum sur cette question. Le projet de loi est approuvé si la majorité simple, c'est-à-dire au moins 30 p. cent de tous les votants, se prononce en faveur.

2) Proposition visant à abroger ou à suspendre une loi de l'Etat: si 2 p. cent des votants demandent l'abrogation d'une loi de l'Etat, un référendum est organisé sur cette question. A moins qu'il ne s'agisse d'une loi d'exception, la loi en cause est automatiquement suspendue jusqu'au vote si les pétitionnaires le demandent. S'ils ne le font pas, le nombre de pétitionnaires peut n'être que de 1½ p. cent des suffrages exprimés lors de l'élection au poste de gouverneur. L'abrogation nécessite la majorité simple, comme dans le cas précédent.

3) Propositions d'amendements à la Constitution: deux procédures peuvent être suivies dans ce cas-ci:

(a) on procède à un référendum sur l'amendement, s'il est adopté par deux corps législatifs successifs;

Ainsi, le Conseil des ministres contrôle virtuellement la réglementation, y compris la participation des partis politiques, leur droit d'afficher et leur accès à la radio et à la télévision. Ces derniers sont d'ailleurs les seuls groupes qui ont obtenu une reconnaissance officielle dans les campagnes référendaires en France, bien que des alliances officielles puissent se produire. Les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale ou au Sénat peuvent afficher aux endroits réservés à cet effet sans avoir à payer le droit (timbre) habituel s'appliquant aux affiches; ils peuvent en outre bénéficier d'un temps d'antenne égal à la télévision. La loi française prévoit une aide financière limitée pour les candidats qui obtiennent plus de 5 p. cent des voix à une élection générale, mais il n'existe aucune aide semblable pour les campagnes référendaires. Les dépenses des partis ou des autres groupes, au cours de ces campagnes, ne sont pas limitées et les partis ne sont pas obligés de révéler la source de leur financement. Les groupes autres que les partis peuvent organiser la campagne et leur publicité comme bon leur semble, mais ils ne peuvent bénéficier de temps d'antenne à la télévision ni apposer d'affiches reconnues officiellement et exemptes de droit.

Irlande

La Constitution irlandaise prévoit la tenue de référendums sur des questions d'une grande importance pour la nation ainsi que sur des changements constitutionnels. De fait, ce pays n'a tenu jusqu'à maintenant que six référendums, tous sur des questions d'ordre constitutionnel, y compris le référendum de 1971 sur l'entrée du pays dans la Communauté économique européenne. Les résultats sont définitifs et exécutoires. La réglementation régissant la tenue des référendums est consignée dans l'*Electoral Act* de l'Irlande. Les questions doivent être formulées de façon à n'offrir qu'une alternative: oui ou non. Les règlements ne tiennent pas compte des organismes parapluie ou des partis politiques et n'encouragent pas leur création. Le gouvernement ne prévoit pas de crédits aux partis pour les dépenses qu'entraîne la tenue d'un référendum, et celles-ci ne sont pas limitées. On remarquera toutefois que le ministère des Affaires étrangères a consenti une subvention annuelle au *Irish Council of the European Movement* et il a augmenté cette subvention en 1972 pour lui permettre de faire face aux dépenses liées au référendum. L'ICEM a coordonné les efforts en faveur de l'adhésion à la CEE tandis qu'un groupe de professeurs d'université constituait le principal mouvement antiCEE. Lors de l'entrée de l'Irlande dans la CEE, l'opposition a été financée pour une bonne part par l'*Irish Trade and General Workers Union*. Le temps d'antenne est accordé aux partis en vertu d'un accord conclu entre les whips de partis et l'autorité compétente.

Italie

L'article 138 de la Constitution autorise la tenue de référendums sur des lois constitutionnelles ou sur des amendements à la Constitution. Une demande à cette fin doit être présentée, dans les trois mois qui suivent la publication des lois ou des amendements, par le cinquième des membres de chaque Chambre ou par au moins 500 000 électeurs ou cinq conseils régionaux. Aux termes de l'article 75, les deux dernières parties peuvent aussi organiser un référendum sur l'*abrogation* partielle ou totale de lois en vigueur, sauf les lois sur la fiscalité ou sur le budget, sur des pardons et des amnisties ainsi que sur des lois autorisant la ratification des traités internationaux. Il ne peut y avoir de référendum sur une loi constitutionnelle approuvée en seconde lecture par les deux tiers des membres de chaque Chambre. Les référendums sur l'abrogation des lois en vigueur doivent avoir lieu durant la session ou pendant la

Les groupes intéressés peuvent acheter tout le temps d'antenne voulu, mais les émissions politiques gratuites sont régies par la disposition de « temps d'antenne égal » de la *Federal Communications Commission*.

Danemark

En vertu de la Constitution danoise, certains projets de lois, traités internationaux et changements d'ordre constitutionnel peuvent être soumis à un référendum. Le gouvernement en a tenu sept depuis 1953.

Le *Folketing* (Parlement) a étudié deux projets de lois connexes en septembre 1972: l'un touchant les modalités d'entrée du Danemark dans le Marché commun, l'autre la tenue d'un référendum. Le premier fut adopté par 141 voix contre 34, tandis que le second l'était à l'unanimité. Le référendum devait être définitif plutôt que consultatif. Il se déroula conformément aux règlements de la loi sur les élections du Danemark qui stipulent que les questions doivent offrir un choix pour ou contre, que les élections doivent être surveillées par les commissions d'élections constituées actuellement et par les agents proposés aux élections, et que le scrutin doit être généralement tenu comme il l'est lors d'élections ordinaires. En outre, le gouvernement affecta des crédits aux partis et aux autres groupes selon des formules rigoureuses à des fins d'information.

Le *Folketing* distribua une brochure de seize pages dans chaque foyer; elle contenait des articles en faveur ou contre l'adhésion, ainsi que des déclarations de chaque parti. Le gouvernement publia douze brochures sur le Marché commun. Le coût total de la campagne, financée à même les fonds publics, s'éleva à environ \$2 700 000 y compris \$1 800 000, pour la campagne d'information générale du ministère de l'Éducation et \$300 000 pour les publications du ministère des Affaires étrangères.

Les partis politiques furent les principaux acteurs et le gouvernement n'a rien fait pour encourager la mise sur pied d'organismes parapublics. Les partis ou d'autres groupes furent autorisés à dépenser les sommes qu'ils voulaient. Tous les partis se virent accorder un temps d'antenne égal, que ce soit à la radio ou à la télévision. En outre, on diffusa de nombreux débats de parlementaires et de spécialistes. C'est uniquement dans le cas des débats de spécialistes que l'on a tenté d'accorder un temps d'antenne égal aux deux parties en présence.

France

La Constitution de la Ve République prévoit que les lois portant sur l'organisation des « pouvoirs publics », notamment les traités et accords de la communauté, de même que les changements d'ordre constitutionnel peuvent être soumis à un référendum. Ces référendums lient légalement, en ce sens qu'ils ont force de loi. Des référendums ont été tenus sur la question de l'Algérie, sur l'élection du président par suffrage direct, sur la réforme des institutions régionales et sur l'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté économique européenne. Les référendums peuvent être organisés à la demande du président avec l'assentiment du gouvernement ou des deux Chambres. Les questions sont formulées de façon à placer l'électeur devant une seule alternative: oui ou non.

Aucune loi ne régit les campagnes référendaires. Le président établit par un décret la question dont le référendum traitera et l'électorat qui sera consulté et il délègue ensuite au Conseil des ministres le pouvoir de déterminer la date du référendum et la réglementation régissant la campagne, sous réserve d'examen par le Conseil constitutionnel qui a des pouvoirs semi-juridiques. Advenant l'absence de dispositions spéciales, c'est le code électoral qui s'applique.

publiques et des nouvelles du réseau ABC ont présenté une bonne couverture du référendum. Toutefois, la direction de ABC leur a demandé de garder des dossiers complets pour démontrer que le réseau avait conservé un équilibre raisonnable entre les deux points de vue.

Outre les stations radiophoniques et de télévision de l'ABC, l'Australie en compte d'autres, privées celles-là. Les partis ou les groupes peuvent leur acheter un temps de publicité illimité durant une campagne référendaire.

Le bulletin de vote indique le ou les titres de chaque modification proposée et demande de répondre oui ou non à une question à savoir si le votant approuve la ou les modifications proposées. Le vote est obligatoire. De nombreuses dispositions sont prises pour assurer le vote par courrier et celui des personnes absentes du pays.

Une proposition de modification à la Constitution doit être approuvée par une majorité de votants dans l'ensemble du pays et aussi par la majorité des six Etats australiens (les électeurs des territoires de l'Australie ne peuvent voter à des référendums visant à modifier la Constitution). Une proposition de modifications peut être rejetée même si la majorité des votants l'a approuvée. Il existe des dispositions particulières pour sauvegarder la position des Etats face aux propositions de modifications à la Constitution en vue de changer la représentation des Etats au Parlement ou leurs frontières.

Californie

L'utilisation des référendums est très répandue en Californie. Les questions qui en font l'objet sont annexées aux bulletins de vote lors des élections courantes. Il y a trois types de référendums.

- 1) l'initiative populaire: les votants mettent aux voix une question par le biais d'une pétition, simplement pour donner au public une occasion de se prononcer sur un sujet.
- 2) le veto populaire: les votants organisent un scrutin par voie de pétition sur une question afin de contre, si possible, l'adoption d'une loi au niveau de l'Etat ou de la municipalité.
- 3) le référendum constitutionnel: il se tient automatiquement après l'adoption d'un amendement à la Constitution par une majorité des deux tiers dans les deux Chambres du corps législatif de l'Etat, et il nécessite un vote populaire majoritaire pour être ratifié.

Les référendums les plus importants qui ont eu lieu récemment portaient sur les questions suivantes: l'aménagement du littoral de la Californie (proposition visant à s'opposer à toute nouvelle initiative en ce sens); la Loi de 1974 sur la réforme politique; le Programme de 1976 touchant la main-d'œuvre agricole; la construction de centrales nucléaires en Californie (proposition défavorable).

Les sommes totales qu'on peut affecter aux campagnes référendaires ne sont pas limitées, bien que des dispositions détaillées prévoient la divulgation que ces dépenses et des revenus, avant et immédiatement après le référendum. Les partis politiques, dans le cas des questions soumises à un référendum, ou les organisations créées dans le but de contester le référendum, peuvent recevoir une contribution annuelle de \$ 100.000 déductible aux fins d'impôt. Aucun fonds n'est attribué par l'Etat, soit aux partis politiques, soit à d'autres organisations pour les campagnes référendaires. Souignons que les partis politiques participent assez rarement aux campagnes référendaires parce qu'ils s'occupent des élections.

Appendice

Règlements sur les référendums dans diverses administrations

Australie

Les référendums ont pour but d'amender la Constitution australienne (fédérale) et certaines dispositions de celle de quelques États. De temps en temps, ils visent également à sonder l'opinion des électeurs sur des questions politiques délicates. De façon générale, les propositions de modifications à la Constitution fédérale, une fois adoptées par une majorité absolue de chaque Chambre du Parlement, font habituellement l'objet d'un référendum. Dans certaines circonstances, une proposition de modification peut également faire l'objet d'un référendum si elle est adoptée en deux séances séparées par une seule Chambre et s'il y a désaccord entre les deux Chambres. La Loi sur le référendum (modification de la Constitution), la Loi électorale du Commonwealth ainsi que les règlements établis aux termes de ces deux lois précisent la réglementation déterminant les référendums en Australie.

Le directeur général des élections fait distribuer à chaque électeur une brochure exposant la(les) modification(s) proposée(s) ainsi que les arguments favorables et défavorables. Chaque argument doit être formulé en 2 000 mots tout au plus et recevoir l'approbation d'une majorité de ses tenants des deux Chambres. Les dépenses engagées pour la campagne, y compris le coût de la publication des documents sur le référendum par des particuliers, des partis politiques ou d'autres organismes doivent faire l'objet de rapports après le référendum. Les propriétaires de journaux doivent également présenter des rapports citant les noms et adresses des personnes qui publient des textes traitant du référendum, ainsi que les montants payés ou en souffrance. Le public a accès à tous ces rapports. Les dépenses encourues lors des campagnes référendaires par les partis, particuliers ou groupes ne sont restreintes d'aucune façon (contrairement aux frais de campagne des candidats aux élections, auxquelles on impose des limites strictes). Le gouvernement n'affecte pas de crédits aux dépenses effectuées par les partis ou par d'autres groupes, lors des campagnes référendaires: il engage cependant des sommes considérables pour l'impression des brochures et leur distribution à chaque électeur. Les contributions aux partis politiques ne sont pas déductibles aux fins d'impôt, ni celles à l'intention d'autres organisations, quand elles sont versées à l'occasion d'une campagne électorale ou référendaire.

Pour le référendum tenu en mai 1977, l'*Australian Broadcasting Corporation* (ABC) a accordé à la radio et à la télévision un temps d'antenne égal aux groupes en faveur de la proposition et ceux qui s'y opposaient. Les messages télédiffusés pouvaient différer d'un État à l'autre, de telle façon que le groupe d'opposition à pu présenter, dans l'État du Queensland, un message du premier ministre Bjelke-Peterson qui n'était pas diffusé dans les autres États. Les organisateurs pouvaient répartir leur temps de diffusion en périodes de cinq minutes ou plus. Les divisions des affaires

- Aucun particulier ni aucune personne morale, autres qu'un parti ou comité enregistré, ne pourrait donner ou dépenser plus de \$5 000 pour appuyer l'une des options d'un référendum, ou les deux, ou y faire opposition, au cours de la campagne officielle. Les particuliers et personnes morales pourraient donner et dépenser jusqu'à \$5 000 sans avoir à s'enregistrer ou à faire rapport de leurs initiatives.
- Tous les partis et comités enregistrés seraient tenus de déposer des rapports détaillant leurs recettes et dépenses, de la même façon que cela se fait aux termes de la *Loi électorale du Canada*. De plus, les imprimeurs, les éditeurs de périodiques et les radiodiffuseurs auraient à faire rapport de leurs travaux d'impression et de publicité liés au référendum.
- Les partis et comités enregistrés pourraient commencer à percevoir des contributions pour la campagne officielle dès qu'ils se seraient enregistrés, après la présentation d'une résolution relative au référendum à la Chambre des communes: ils disposeraient donc de temps avant le début de la campagne officielle pour s'occuper des préparatifs et de la perception des contributions, sous réserve toujours de la limite applicable aux contributions.
- La loi prévoirait que le gouvernement peut proposer le versement, aux participants enregistrés, de subventions pour couvrir les frais de la campagne, une fois la résolution relative au référendum approuvée.
- Les radiodiffuseurs seraient tenus de mettre un temps d'antenne à la disposition des participants enregistrés, à titre onéreux ou gracieux, de la même façon qu'ils le feraient en temps d'élections générales, c'est-à-dire six heures et demie de temps de pointe à titre onéreux, dans le cas de tous les radiodiffuseurs, et un nombre indéterminé d'heures à titre gracieux, dans le cas des réseaux.
- La moitié du temps d'antenne serait allouée, sur toute l'étendue du territoire, aux partis fédéraux; l'autre moitié serait allouée, dans chaque province, aux partis provinciaux. L'allocation aux partis serait faite selon une formule qui donnerait une égale pondération aux sièges et aux votes obtenus au cours des plus récentes élections générales, fédérales et provinciales. Des dispositions particulières viseraient les stations qui radiodiffuseraient dans plus d'une province, de même que dans les territoires.
- Les partis politiques pourraient céder à des comités référendaires enregistrés le temps d'antenne qui leur est alloué.

H. Résumé des principales dispositions du projet de loi sur le référendum

- Les référendums ne pourraient porter que sur des questions constitutionnelles; ils auraient un caractère consultatif et n'auraient pas force exécutoire;
- Les questions donneraient le choix entre un oui ou un non;
- La loi sur le référendum expirerait après cinq ans, à moins de prorogation par le Parlement;
- Les référendums pourraient avoir lieu dans une ou plusieurs provinces;
- Les brefs de référendum ne pourraient être émis que dans les 45 jours qui suivraient l'approbation, par le Parlement, de la proposition de tenir un référendum. La période officielle de campagne serait de 47 jours.
- Tous les partis fédéraux et provinciaux ou autres groupes qui auraient l'intention de dépenser plus de \$5 000 pendant la campagne officielle seraient tenus de s'enregistrer. L'enregistrement pourrait se faire en tout temps entre la date de présentation de la résolution relative au référendum et le septième jour avant le scrutin. Ces partis enregistrés ou comités référendaires enregistrés pourraient avoir des représentants de circonscription qui détiendraient, en matière de révision des listes électorales et de vérification du scrutin, des droits semblables à ceux accordés à des candidats.
- Le droit de vote et le mode de recensement seraient les mêmes qu'aux élections générales, mais on ne procéderait pas à un nouveau recensement dans les six mois suivant la tenue d'autres élections générales ou d'un autre référendum.
- Un recomptage judiciaire ne serait effectué que si le résultat dans une province ou un territoire était contesté. En outre, un recomptage judiciaire aurait lieu d'office si l'écart était très petit (le statisticien en chef a indiqué ce que pourrait être cet écart) ou si la cour supérieure d'une province concluait, en se fondant sur une déclaration sous serment d'un témoin digne de foi, qu'il pourrait y avoir eu, dans le dépouillement ou le recensement du scrutin, des irrégularités susceptibles de modifier le résultat dans une province ou un territoire. De même, le gouvernement pourrait ordonner un recomptage judiciaire dans une ou plusieurs provinces.

regrouper leur temps d'antenne et uniformiser ainsi leur utilisation de la radio et de la télévision. Il est même possible qu'il y ait scission au sein de certains partis sur une question faisant l'objet d'un référendum: la proposition du gouvernement permettrait à un parti de céder son temps d'antenne à plus d'un comité référendaire, ce qui refléterait cette scission. Les partis aviseraient le CRTC de toute cession de leur temps d'antenne après avoir été informés par lui du temps qui leur est accordé, mais avant que les partis et les comités référendaires fassent savoir aux radiodiffuseurs leurs préférences quant à la programmation. Aucune limite ne serait imposée aux comités référendaires, quant au temps d'antenne qui pourrait leur être cédé. Lorsqu'un parti aurait cédé à un comité référendaire une partie du temps qui lui est accordé, le comité aurait tous les droits et obligations d'un parti pour ce qui est de cette période.

4. Programmation du temps d'antenne

Les procédures énoncées dans la *Loi électorale du Canada* relativement à la programmation du temps d'antenne donnent lieu à des consultations en plusieurs étapes pouvant durer de quatre à cinq semaines. Le gouvernement propose que cette période soit raccourcie considérablement dans le cas d'un référendum, mais que les partis, les comités référendaires et les radiodiffuseurs conservent le droit de se consulter au sujet de la programmation. Ceux-ci auront peut-être la possibilité de prévoir le temps qui leur sera accordé et d'entreprendre des consultations officielles avant les périodes définies par la loi proposée.

L'emploi du critère proposé par le gouvernement nécessite certaines révisions importantes qui tiendraient compte du contexte non pas électoral, mais référendaire.

—Premièrement, le projet de loi reconnaît qu'un référendum sur une question d'ordre constitutionnel touche autant les partis politiques fédéraux que provinciaux : les dispositions du projet de loi stipuleraient que le temps d'antenne doit être divisé également entre partis fédéraux et partis provinciaux. Trois heures et quinze minutes de temps d'antenne seraient accordées, sur toute l'étendue du territoire, aux partis fédéraux tandis que le même temps serait alloué, dans les provinces, aux partis provinciaux. Des dispositions spéciales seraient prévues pour les territoires où il n'y a pas de partis politiques, et pour les stations de radiodiffusion qui desservent plus d'une province.

—Deuxièmement, le gouvernement reconnaît que les comités référendaires peuvent jouer un rôle important au cours d'une campagne référendaire et servir à coordonner les efforts de plusieurs partis politiques. Le projet de loi prévoit donc que les partis politiques provinciaux et fédéraux pourraient céder à des comités le temps d'antenne qui leur est réservé.

—Troisièmement, le projet de loi sur le référendum précise les modalités de répartition du temps d'antenne entre les partis, plutôt que d'en faire l'objet de consultations compliquées, comme c'est le cas avant des élections générales. Le projet de loi prévoit que le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) accorderait trois heures et quinze minutes de temps d'antenne aux partis politiques fédéraux enregistrés et le même temps aux partis provinciaux enregistrés. Cette répartition des heures tiendrait compte du nombre de sièges qu'occupe chacun des partis au sein de la législature concernée et, dans la même mesure, du nombre de voix obtenues aux dernières élections générales. Un parti enregistré ne pourrait jamais se voir attribuer moins d'une minute ou plus de 40 p. cent des trois heures et quinze minutes accordées respectivement aux partis tant provinciaux que fédéraux. Les chiffres seraient arrondis de façon que le temps accordé soit réparti en tranches d'une minute.

Cette formule se rapproche beaucoup de l'allocation du temps d'antenne utilisée au cours des dernières élections générales, fédérales et provinciales. Le gouvernement a voulu inclure cette formule dans le projet de loi sur le référendum pour trois raisons. En premier lieu, les procédures énoncées dans la *Loi électorale du Canada* peuvent nécessiter 17 semaines ou plus de consultations sur l'allocation des heures d'antenne, plus quatre ou cinq semaines supplémentaires de consultations sur la programmation. Ces consultations commencent habituellement bien avant la convocation d'élections générales : il serait impossible de prévoir des consultations aussi longues avant une campagne référendaire lorsque la question à débattre et les participants sont encore inconnus. En deuxième lieu, le nombre de partis en cause rendrait ces consultations fort compliquées : il est probable qu'à la fin, le CRTC devrait imposer une solution. En dernier lieu, le gouvernement estime nécessaire que le Parlement précise les critères de la répartition du temps d'antenne au cours du référendum parce qu'il n'y a pas eu de référendum récemment au Canada.

3. Cession éventuelle aux comités référendaires du temps d'antenne accordé aux partis politiques

Le projet de loi prévoit que les partis politiques fédéraux et provinciaux pourraient céder à des comités référendaires enregistrés le temps d'antenne qui leur est réservé. Si les partis décidaient de former des associations parapluié, ils pourraient alors

G. Radiodiffusion

1. Temps d'antenne réservée pour les référendums

En vertu de la *Loi électorale du Canada*, les radiodiffuseurs doivent permettre aux partis politiques enregistrés d'acheter six heures et demie de temps d'antenne aux heures de grande écoute dans les 28 jours qui précèdent le jour du scrutin dans des élections fédérales générales. Les réseaux doivent également mettre *gratuitement* à la disposition de ces partis une période indéterminée de temps d'antenne. Aux termes du projet de loi, les radiodiffuseurs devraient accorder aux participants à une campagne référendaire les mêmes périodes à titre onéreux ou gratuits.

2. Répartition du temps d'antenne

Le gouvernement a étudié deux façons de répartir le temps d'antenne entre différents participants à une campagne référendaire. Il propose l'adoption, dans l'ensemble, des critères déjà établis pour les élections, avec la différence que le temps serait réparti également entre les partis fédéraux et les partis provinciaux, et que la formule de répartition serait prévue dans la loi et non déterminée à la suite de consultations. L'avantage de cette méthode, c'est qu'elle n'est pas arbitraire et qu'elle répartit le temps selon une formule tenant compte de la popularité et du succès des partis politiques. Ces derniers étant les principaux porte-parole au sujet des différentes opinions énoncées sur des questions politiques importantes, l'on peut s'attendre à ce qu'ils jouent un rôle de premier plan dans une campagne référendaire. En mettant les partis fédéraux et provinciaux sur un pied d'égalité, on garantit que tous les principaux points de vue seront représentés. La plupart des pays qui tiennent des référendums accordent à cette fin du temps d'antenne, tout comme ils le font pour des élections générales: c'est ce qui s'est produit en France, au Danemark, en Norvège, en Irlande et en Suisse. Le projet de loi prévoit cette solution.

Par le fait même, le gouvernement rejette une autre solution, celle d'accorder un temps d'antenne égal aux tenants des deux aspects d'une question faisant l'objet d'un référendum. Ce critère pourrait s'avérer tout à fait artificiel, surtout dans certaines régions du pays, parce qu'il imposerait une égalité entre les deux factions, qui ne correspondrait peut-être pas à la répartition des forces politiques. Par exemple, serait-il le même temps d'antenne aux tenants du «oui» et du «non», si tous les principaux partis fédéraux et provinciaux souscrivaient aux mêmes propositions? Suivant ce critère, il serait extrêmement difficile de répartir entre les partis et les comités, le temps réservé aux tenants du «oui» et du «non». Enfin, il pourrait masquer des différences d'opinions majeures au sein des camps adverses.

Les exigences proposées à l'intention des groupes désireux de s'enregistrer à titre de comités référendaires ont été délibérément conçues de façon à faciliter l'enregistrement de tout groupe intéressé. En effet, ces groupes n'auront pas à remplir la condition obligeant les partis politiques qui veulent s'inscrire à présenter 50 candidats au moment d'élections générales, ni seront-ils tenus de verser les cautions mensuelles exigées des candidats. Beaucoup de groupes n'existeront que pendant les quelques semaines que durera la campagne référendaire. Comme il sera très facile pour un comité référendaire de se faire reconnaître, le gouvernement a conclu qu'aucun système accordant à de tels comités le droit d'émettre des reçus à des fins de déductions fiscales ne pourrait être assés sûr pour prévenir les abus.

Le cas des partis politiques est quelque peu différent. Les partis politiques fédéraux enregistrés ont le droit d'émettre des reçus à des fins de déductions fiscales, et ils conserveront ce droit pour ce qui est des fonds recueillis pour un référendum. Point n'est besoin de modifier la loi. Beaucoup de provinces permettent également aux partis politiques provinciaux d'émettre ces reçus, mais les barèmes varient. Les déductions fiscales pour des dons faits à des partis provinciaux relèvent, à bon droit, exclusivement des lois provinciales. S'il s'engageait dans ce domaine, le gouvernement fédéral serait taxé d'ingérence et il aurait des problèmes à coordonner les deux régimes.

Les déductions consenties actuellement par les gouvernements fédéral et provinciaux pour les dons faits à des partis politiques devraient donner à la plupart des citoyens l'occasion de bénéficier de déductions fiscales pour les contributions qu'ils font aux tenants de leur position au cours d'un référendum. Les partis politiques pourront transférer des sommes à des comités de référendum enregistrés, et les déductions s'appliqueraient aux sommes ainsi transférées. Dans l'ensemble, le système actuel est très satisfaisant et permet d'éviter les abus que pourrait éventuellement entraîner un élargissement des dispositions relatives aux déductions fiscales.

enregistrés devraient être autorisés à le faire, sans être obligés de s'enregistrer, à condition qu'ils respectent la limite de \$5 000. Des dépenses de ce genre sont une manifestation normale de la liberté d'expression. Par conséquent, le projet de loi n'oblige pas les citoyens à les déclarer. D'autre part, afin que la plupart d'entre elles puissent être connues, on a repris dans le projet de loi une disposition de la loi australienne sur les référendums qui obligerait les entreprises de radiodiffusion, d'impression et les éditeurs de périodiques à révéler les montants qu'elles ont reçus de partis, de comités ou de personnes morales, enregistrés ou non, pour les services fournis.

3. Subventions

À l'occasion d'élections générales, les partis politiques et les candidats peuvent recevoir d'importantes subventions en vertu de la *Loi électorale du Canada*. L'octroi de ces subventions se justifie par le fait qu'aujourd'hui les campagnes coûtent très cher et qu'il est dans l'intérêt public de s'assurer que les divers groupements politiques d'une certaine importance ont des fonds suffisants pour faire valoir leur cause devant la population. Le gouvernement s'est interrogé sur l'opportunité et sur la façon de subventionner les campagnes référendaires.

À cet égard, la principale difficulté serait liée à l'établissement de critères satisfaisants pour l'octroi de subventions aux divers partis fédéraux et provinciaux enregistrés, ainsi qu'aux comités référendaires enregistrés. Si l'on prévoit dans la loi une formule de financement, il semblerait nécessaire d'exclure au départ les comités référendaires enregistrés. Comment pourrait-on déterminer de façon satisfaisante les montants à leur verser avant même qu'ils soient mis sur pied ou que l'objet du référendum soit connu? Comment intégrer dans la loi des critères permettant de déterminer la légitimité de ces comités et le bien-fondé de leurs demandes d'aide financière?

Signalons qu'au Royaume-Uni et en Norvège, on a subventionné les campagnes liées aux référendums sur le Marché commun, mais seulement *après* que les activités des participants eurent été bien amorcées et que ceux-ci eurent établi leur légitimité auprès du public et défini leurs rapports mutuels. Le gouvernement britannique a versé des subventions seulement aux deux associations parapluie; dans le cas de la Norvège, la plupart des subventions sont allées aux partis politiques, mais les deux associations parapluie en ont également reçu.

Par conséquent, le projet de loi renferme une disposition permettant au gouvernement de présenter au Parlement, en tout temps après l'approbation d'une question pouvant faire l'objet d'un référendum, une proposition fixant la subvention qui serait versée au titre des dépenses de la campagne des partis fédéraux et provinciaux enregistrés et de celle des comités référendaires enregistrés. Une telle formule permettrait au Parlement d'examiner les subventions proposées, une fois connus la question faisant l'objet d'un référendum et les partis et organismes qui y participeraient. Des organismes-cadres regroupant la plupart des partis et d'autres groupes qui se formeraient pourraient recevoir la plus grande part des subventions; sinon, cette part pourrait aller aux partis enregistrés.

4. Déductions fiscales pour les contributions au référendum

Après avoir étudié la question, le gouvernement a conclu qu'il était impossible, aux fins d'un référendum, d'étendre aux partis provinciaux et aux comités référendaires enregistrés les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* qui prévoient des déductions fiscales pour les particuliers qui font des dons à des partis fédéraux enregistrés et à des candidats officiellement nommés.

F. Dépenses et recettes relatives à la campagne référendaire

1. Limitation des contributions

Le projet de loi limite à \$5 000 le montant qu'un particulier non enregistré ou une personne morale non enregistrée peut verser à titre de contribution et dépenser durant la campagne officielle. Seuls les partis politiques fédéraux et provinciaux enregistrés et les comités référendaires enregistrés seraient autorisés à dépasser cette limite. Ainsi, le gouvernement propose que la loi contrôle les dépenses afférentes à la campagne en restreignant le montant global que peut dépenser ou verser un cotisant relativement à un référendum, plutôt qu'en limitant les dépenses d'un parti ou d'un comité enregistré.

Aucun pays ou entité politique n'a tenu de référendum où les dépenses permises aux partis ou groupements étaient limitées. Le gouvernement estime que toute forme de restriction de ce genre empêche nécessairement et indument sur la liberté d'association et d'expression. En fixant le montant limite des contributions ou des dépenses que peuvent faire les particuliers, on respecte tous les droits démocratiques tout en faisant en sorte qu'aucun cotisant riche ne soit injustement avantagé par rapport aux autres.

Les dépenses et les contributions permises aux individus et personnes morales seraient limitées durant la période de campagne officielle. Les particuliers seraient toutefois autorisés à verser les contributions dans les semaines qui précèdent la campagne, pourvu que le total de toutes leurs contributions ne dépasse pas \$5 000. Par exemple, celui qui dépenserait \$3 000 au titre de la campagne avant le début de celle-ci, ne pourrait donner plus de \$2 000 par la suite. Cette disposition permettrait aux partis et aux comités référendaires de recueillir des fonds, une fois enregistrés, mais avant le lancement officiel de la campagne; ainsi, ils auraient le temps de se préparer et de commencer à percevoir des fonds. Il n'y aurait aucune restriction sur le montant des contributions ou dépenses faites par les particuliers ou personnes morales, utilisé avant la campagne; les restrictions s'appliqueraient aux fonds réunis avant la campagne pour être utilisés durant celle-ci.

2. Divuligation

Comme le gouvernement estime que le public a le droit de savoir qui défraie les dépenses référendaires d'une certaine importance, le projet de loi prévoit que tous les partis fédéraux et provinciaux enregistrés, ainsi que les comités référendaires, devront présenter un rapport divulguant leurs dépenses et recettes relatives au référendum, tout comme les partis ou candidats doivent le faire aux élections générales.

Les particuliers et personnes morales qui désirent engager des dépenses directes pour le référendum au lieu ou en plus de leurs contributions à des participants

fins, des agents présents dans les bureaux de vote. Là encore, on s'attendrait à ce que, référendum allié travailleraient en collaboration, mais dans le cas contraire, ils joueraient de tous les droits normalement accordés à des candidats.

4. Recompense judiciaire

Le gouvernement estime que la loi sur les référendums devrait prévoir un recompense judiciaire lorsqu'il est raisonnablement possible que celui-ci modifie les résultats dans une province ou un territoire. Ce genre de recompense ne serait pas nécessaire au niveau des circonscriptions, car c'est au niveau provincial ou national que les résultats seraient importants. Le gouvernement a inclus dans le projet de loi une disposition prévoyant un recompense judiciaire automatique, dans les cas où il y a très peu d'écart entre les résultats. Le projet de loi prévoit des écarts différents, établis selon l'importance des provinces; ces chiffres ont été calculés par Statistique Canada qui, à partir des données de recompenses judiciaires électoraux, a déterminé les cas où une mesure de ce genre aurait un pour cent de chance d'annuler les premiers résultats. Le projet de loi prévoit également que la cour supérieure d'une province puisse ordonner un recompense judiciaire si elle est d'avis, à la requête d'un représentant d'un participant enregistré, qu'il pourrait y avoir eu, dans le dépouillement du scrutin ou le recensement des suffrages, des irrégularités susceptibles de modifier le résultat dans une province ou un territoire. Enfin, le gouvernement peut ordonner, par décret, un recompense judiciaire dans une ou plusieurs provinces.

5. Rôle du directeur général des élections

Le rôle du directeur général des élections serait équivalent, à l'occasion de référendums, à celui qu'il joue durant les élections générales. Le projet de loi lui accorderait des pouvoirs assez étendus pour modifier et adapter l'application de la *Loi électorale du Canada* à la tenue d'un référendum.

E. Tenue et déroulement du scrutin

1. Droit de vote

Le droit de vote et les règlements régissant le vote par procuration seraient les mêmes que pour des élections générales.

2. Établissement des listes électorales

Règle générale, il y aurait un nouveau recensement pour un référendum, sauf dans le cas où celui-ci aurait lieu dans les six mois suivant la tenue d'élections générales ou d'un autre référendum; à ce moment-là, seule une révision des listes existantes serait nécessaire. Il est important que tous les participants reconnaissent la scrupuleuse honnêteté avec laquelle les listes électorales sont dressées. Pour les élections, ce principe est garanti en donnant à chaque candidat le droit d'avoir un agent présent sur les lieux de la révision. Pour les référendums, ce droit serait accordé à tous les partis fédéraux et provinciaux enregistrés, ainsi qu'à tous les comités de référendum enregistrés. En pratique, les partis et comités alliés devraient faire ce travail en collaboration.

Le recensement pour les élections se déroule de façon différente selon qu'il s'agit de comités ruraux ou urbains: dans les premiers cas, un seul recenseur est désigné (par le président d'élection local) pour chaque section rurale de la circonscription, alors que dans les autres, deux recenseurs sont nommés pour représenter des tendances politiques « différentes et opposées ». Ces recenseurs urbains peuvent être proposés par les deux candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de votes aux élections antérieures. Il serait difficile de définir dans une loi sur les référendums une procédure de nomination des recenseurs, qui serait fondée sur les trois catégories de participants enregistrés dans une campagne de référendum. En outre, il y a lieu de se demander si une nouvelle procédure complète de recensement est vraiment nécessaire, étant donné que la procédure actuelle garantit une entière protection, à l'étape de la révision, à tous les différents intérêts politiques. Le projet de loi stipule donc que la procédure de nomination des recenseurs urbains, adoptée pour les élections, sera utilisée pour les référendums.

3. Vérification du scrutin

En cas d'élections, tous les candidats sont autorisés à avoir des agents présents dans les bureaux de vote pendant la tenue et le dépouillement du scrutin. Afin d'assurer que tous les participants seront satisfaits de la manière dont se dérouleront ces deux opérations, le projet de loi prévoit que tous les partis politiques fédéraux et provinciaux enregistrés, ainsi que tous les comités de référendum enregistrés, pourront avoir, à ces

D. Participants au référendum

Le gouvernement est d'avis que la loi doit garantir une entière liberté d'association durant une campagne de référendum. Parallèlement, elle devrait exiger des groupes qu'ils s'enregistrent, s'ils ont l'intention de dépenser un montant considérable. Elle devrait également prévoir une formule permettant aux partis et aux groupes enregistrés de participer à la révision des listes électorales et à la vérification du scrutin et d'utiliser les installations de radiodiffusion. Le gouvernement reconnaît également que certains partis politiques et groupes de citoyens qui sont normalement distincts ou opposés voudront peut-être s'unir pour contester une question faisant l'objet d'un référendum; la loi devrait faciliter ce genre d'alliance.

Par conséquent, le projet de loi prévoit la reconnaissance de partis politiques fédéraux et provinciaux, ainsi que de comités de référendum. Il est probable que les partis politiques, tant fédéraux que provinciaux, voudront participer à une campagne référendaire; dans les cas où ils auraient l'intention de dépenser plus de \$5 000, ils seraient tenus de s'enregistrer. De la même façon, d'autres groupes aimeraient peut-être participer, et eux aussi devraient pouvoir le faire. Tout comme les partis, ils devraient s'enregistrer s'ils avaient l'intention de dépenser plus de \$5 000. Ces partis et comités référendaires y seraient autorisés jusqu'à sept jours avant le jour du scrutin.

Les droits et obligations proposés pour les partis fédéraux et provinciaux enregistrés, ainsi que pour les comités référendaires enregistrés, sont examinés ci-après. Le processus serait très simple: ils n'auraient qu'à nommer un agent principal et un vérificateur et fournir certains renseignements de base. Les comités référendaires enregistrés pourraient varier énormément en importance, allant d'associations parapluie nationales à des groupements locaux dans une ou deux circonscriptions. Une procédure serait prévue pour permettre aux partis et aux comités référendaires de nommer, à des fins diverses, des représentants de circonscription.

Finalement, il convient de signaler que le projet de loi permettrait à un citoyen de participer, à titre individuel, et sans être obligé de s'enregistrer, à des activités directement liées au référendum. Une seule restriction serait imposée à un individu ou à une personne morale: le montant de ses dépenses et de ses contributions durant la période de la campagne ne pourrait pas dépasser \$5 000. (Cette restriction est expliquée ci-après).

C. Proposition et approbation des questions faisant l'objet d'un référendum

1. Question d'initiative

Le projet de loi stipule qu'aucune question ne peut faire l'objet d'un référendum sans l'approbation du Parlement. Il prévoit également que seul un membre du gouvernement peut présenter à la Chambre des communes une proposition à l'effet qu'une question devrait faire l'objet d'un référendum. La plupart des pays qui tiennent des référendums réservent au gouvernement le droit de présenter ce genre de proposition, et ils exigent aussi que celle-ci soit approuvée par l'assemblée législative. Le gouvernement estime qu'en vertu des principes de gouvernement responsable établis au Canada, le droit de présenter une proposition dans le cas d'une question aussi fondamentale qu'un référendum sur la Constitution doit être réservé au gouvernement en place.

2. Forme de la motion et conduite du débat

Le projet de loi prévoit qu'un gouvernement proposerait à la Chambre des communes de tenir un référendum sur une ou plusieurs questions. La proposition prendrait la forme d'une motion demandant l'approbation du texte d'un projet de décret en conseil qui exposerait la question et décréterait la tenue d'un référendum. La motion serait débattue pendant 40 heures au maximum, et par la Chambre des communes et par le Sénat. Par conséquent, il ne pourrait y avoir de référendum que sur des questions approuvées par les deux Chambres du Parlement.

3. Émission des brefs de référendum et durée de la campagne

Le projet de loi stipule que les brefs de référendum ne peuvent être émis que dans les 45 jours qui suivent l'approbation, par le Parlement, de la résolution de tenir un référendum. Ainsi, un gouvernement ne pourrait pas reporter indéfiniment un référendum approuvé par le Parlement. La campagne officielle doit avoir une durée de 47 jours, ce qui est la période de temps minimum proposée par le gouvernement pour les élections générales.

4. Programme d'information

Aux termes du projet de loi, le directeur général des élections doit informer le public de la procédure relative à l'enregistrement des participants, ainsi que du but et des modalités du référendum.

territoires. Même s'il est juste de s'attendre que tous les Canadiens puissent exprimer leur avis sur certains changements constitutionnels, il pourrait être plus raisonnable de présenter à la population d'une province ou de quelques provinces certaines questions que soulève le défi actuel posé au pays.

*De fait, il a démissionné afin de permettre au nouveau gouvernement minoritaire de négocier les conditions de l'association de la Norvège avec la Communauté économique européenne.

Enfin, le projet de loi permet au Parlement du Canada d'approuver la tenue de référendums partout au pays ou seulement dans une ou plusieurs provinces ou

4. Étendue des référendums

Toutefois, le projet de loi autorise la tenue d'un référendum sur plus d'une question exigeant un oui ou un non comme réponse. Le Parlement pourrait vouloir soumettre en même temps deux questions plus à l'occasion du même référendum. Il serait peut-être même souhaitable quelquefois de présenter deux choix ou plus qui s'excluent mutuellement. Ainsi, en adoptant une procédure utilisée en Suisse, le projet de loi permettrait de tenir des référendums à options multiples, tout en retenant le choix entre deux ou plus s'excluent mutuellement serait ainsi.

Le projet de loi prévoit que les votants auront à répondre par un oui ou par un non aux questions faisant l'objet d'un référendum, de telle sorte que les résultats seraient clairs. Dans la pratique, tous les pays démocratiques exigent qu'ils utilisent dans les référendums des questions auxquelles on ne répond que par un oui ou par un non. (Le premier référendum de Terre-Neuve, en 1948, est un des rares exemples du contraire, et le résultat peu concluant a donné lieu à un second référendum.) Ce genre de questions oblige le gouvernement à faire connaître clairement sa position et à risquer d'être défait. Elles aident à circonscrire le débat. Si un référendum prévoit une série de choix, il est toujours possible que certains votants soient obligés de choisir une option qu'ils n'appuient pas vraiment, alors que si le votant doit répondre oui ou non, la situation ne se produit jamais.

3. Nature de la question

de peuple britannique.»

Les constitutions de deux fédérations, l'Australie et la Suisse, prévoient que les modifications d'ordre constitutionnel se ffont par la voie de référendums dont les résultats sont exécutoires. Dans les deux cas, toutefois, il est nécessaire d'obtenir des majorités spéciales qui dépassent la simple majorité de la population. L'Australie exige la majorité des votants au référendum dans l'ensemble du pays, de même que la majorité des votants dans plus de la moitié des États. La Suisse exige une majorité des votants au référendum ainsi qu'une majorité des législatures cantonales. Le gouverneme-nt a choisi de ne pas proposer de référendums exécutoires en raison, entre autres, des complications qui suivent le problème des majorités spéciales. (Ces complications pourraient également survenir dans le cas de référendums consultatifs dont le gouverneme-nt se serait engagé à respecter les résultats, car celui-ci serait alors obligé d'indiquer le genre de majorité spéciale qu'il considérerait comme exécutoire.)

Comme les référendums ne seraient pas exécutoires, le projet de loi ne précise pas quelle est la participation minimale qui en rendrait le résultat valide. Le gouvernement est en outre content que l'importance des questions susceptibles de faire l'objet d'un référendum entraînera une participation élevée.

«Le gouvernement convient qu'il est lié par les résultats du référendum, soit par la volonté du peuple britannique.»

B. Caractéristiques des référendums

1. Leur sujet

Comme on l'a mentionné ci-dessus, on propose de limiter le sujet des référendums aux questions touchant la Constitution et les institutions politiques du pays. Beaucoup de pays démocratiques suivent d'ailleurs cette règle. Il y a bien la Suisse qui permet la tenue de référendums sur à peu près n'importe quel sujet, mais beaucoup de pays s'en sont tenus jusqu'ici aux questions mentionnées ci-dessus ainsi qu'à celles touchant la souveraineté et à d'autres, bien précises, intéressant de près la population, notamment les lois sur l'alcool. Les principaux référendums, ou les plus importants, tenus en Australie, au Danemark, en France, en Irlande, en Nouvelle-Zélande et en Norvège ont ainsi porté sur de semblables questions.

Contrairement à ce que pensent bien des gens, les référendums sur les questions d'ordre constitutionnel sont un processus bien connu dans le régime parlementaire britannique. Avant l'entrée de Terre-Neuve dans la Confédération, sa population a été consultée par voie de référendum à deux reprises. En Australie, les référendums sont reconnus officiellement dans le processus de révision constitutionnelle. Et même le Royaume-Uni a tenu des référendums sur la question de savoir s'il devait ou non rester membre de la Communauté économique européenne et, en Irlande du Nord, sur celle de savoir si cette province désirait ou non demeurer au sein du Royaume-Uni. Dernièrement, la Chambre des communes britannique a sanctionné une loi qui nécessiterait la tenue d'un référendum pour savoir si les Écossais approuvent ou non les propositions de réforme institutionnelles pour l'Écosse; la Chambre des Lords étudie présentement cette loi.

Au cas où l'on ne serait pas sûr si une question devant faire l'objet d'un référendum a effectivement trait à la Constitution, le gouvernement aurait le pouvoir, en vertu de la *Loi sur la Cour suprême*, de demander à ladite cour si, à son avis, la question peut faire l'objet d'un référendum.

2. Caractère juridique des référendums

Les référendums seraient en général de nature consultative*. Toutefois, ceux-ci pourraient être moralement «exécutoires» si le gouvernement se disait lié par les résultats. Cette situation s'est produite en Norvège en 1972, lorsque le gouvernement a

*Une des acceptions anglaises du terme «plebisците» est réservée au référendum à caractère consultatif. Par contre, la langue française, de l'avis de certaines autorités, applique le terme «plebisците» au vote populaire sur des questions de politiques, lorsqu'il entraîne un vote de confiance à un chef ou à un gouvernement. Toutefois, l'usage du mot «plebisците» en français et en anglais est maintenant très incertain. Dans les deux langues, l'usage contemporain favorise nettement «référendum»; «plebisците»; semble être tombé en désuétude.

le gouvernement ne recommande pas, actuellement, que ces référendums soient érigés en pratique permanente dans les usages politiques canadiens. Pour bien faire ressortir le caractère exceptionnel de ce projet de loi, on y a stipulé qu'après cinq ans, la loi expirera, à moins que le Parlement n'en proroge l'application par un vote spécial.

Si le gouvernement dépose ce projet de loi maintenant, il n'a pas pour autant l'intention, pour le moment, de tenir un référendum sur une question précise en un moment précis; il veut simplement s'assurer que les préparatifs voulus sont en place, s'il devenait nécessaire d'en tenir un. Ce projet de loi est complexe et pose de multiples questions de principe; c'est inévitable, puisqu'il s'agit d'une mesure permettant la tenue de référendums sur des questions relatives à la Constitution ou aux institutions d'une fédération. Il serait donc malavisé d'attendre que le gouvernement décide de proposer la tenue d'un référendum sur une question donnée pour déposer un projet de loi sur le référendum. Il est préférable que le Parlement prenne dès maintenant le temps voulu pour examiner avec soin la nature et les procédures entourant un référendum fédéral. Ainsi, si le gouvernement venait à proposer de soumettre une question à la population par voie de référendum, le Parlement pourrait alors se concentrer comme il se doit sur le bien-fondé et le libellé de la question sans que son attention soit dispersée par la complexité de la loi sur le référendum même et sans retarder la tenue du référendum, s'il fallait agir vite.

3. Fondement du projet de loi

Le gouvernement fonde ce projet de loi sur cinq principes:

— Les procédures régissant les référendums devraient être en tous points conformes à tous les droits politiques habituellement respectés au Canada, et en particulier aux libertés d'expression et d'association. La loi ne devrait pas tendre à forcer les individus ou les groupes à participer, par l'entremise d'associations politiques imposées, mais elle devrait être aussi neutre que possible sur le plan de l'association politique: elle devrait favoriser la création d'organismes-cadres, si les participants à la campagne veulent bien en créer, mais elle devrait favoriser également la formation de nouveaux groupes ou le maintien, à titre indépendant, des groupes existants.

— Les procédures imposant des moyens de contrôle financier favorisant un débat juste et ouvert. Toutes les dépenses importantes devraient être publiées et les sources des contributions, divulguées. Le plafond des contributions et des dépenses faites par les particuliers et les personnes morales en faveur des partis politiques et des groupes référendaires devrait être fixé à un niveau raisonnable.

— Les procédures devraient être telles qu'elles assurent le même niveau de probité à l'égard du processus référendaire qu'à celui du processus électoral. Les divers intérêts politiques devraient pouvoir surveiller le plus librement possible la révision des listes électorales et la vérification du scrutin.

— Les procédures devraient respecter le caractère fédéral du Canada tout en ne favorisant pas les partis ou les groupes actifs à l'échelle fédérale au détriment des autres, engagés au palier provincial. Les deux paliers peuvent être également intéressés par l'éventualité de modifications importantes à la Constitution ou aux institutions politiques du pays.

— Les procédures devraient être aussi simples et familières que possible. Aussi, là où on le pouvait, a-t-on repris dans le projet de loi, en les adaptant, les dispositions de la Loi électorale du Canada.

A. Introduction

1. Nécessité d'une loi sur le référendum

Le Canada doit aujourd'hui relever son défi le plus important depuis la Confédération. Les Canadiens de toutes les régions du pays doivent non seulement se demander à nouveau pourquoi ils ont construit ensemble ce pays, mais aussi étudier les forces et les faiblesses du fonctionnement et des institutions actuelles du Canada. Nous devons définir les principes, anciens et nouveaux, qui devraient être à la base de la prochaine période de l'histoire de notre pays.

Le projet de loi sur le référendum au Canada est présenté au Parlement afin de mettre à la disposition de tous les Canadiens un instrument qui les aidera à mieux construire leur avenir. Le gouvernement n'entend pas, pour le moment, suggérer de tenir un référendum sur un point en particulier. Il croit plutôt que cet instrument doit être disponible afin que le peuple canadien, dans son ensemble ou en partie, puisse s'exprimer clairement et démocratiquement sur toute question touchant l'avenir constitutionnel, si le besoin s'en fait sentir. Pour sa part, le gouvernement du Québec suggère maintenant de consulter directement sa population sur son avenir constitutionnel. Bien que le gouvernement fédéral continue de croire que nous possédons les institutions représentatives aptes à débattre les questions d'ordre constitutionnel complexes, il croit également que le Parlement canadien devrait être lui aussi en mesure d'autoriser de telles consultations directes dans l'éventualité où la volonté de la population québécoise ne puisse s'exprimer clairement. En outre, le gouvernement estime que le Parlement puisse souhaiter que toute la population soit consultée sur des propositions de changements constitutionnels.

Le projet de loi sur le référendum au Canada a été conçu comme modèle de référendums démocratiques dans un État fédéral moderne. Il assure aux citoyens le plein respect des droits et des libertés politiques traditionnels, sans oublier les libertés d'expression et d'association. Il prévoit un contrôle financier où la richesse de l'un ne joue pas aux dépens de l'autre. Il respecte le caractère fédératif de notre pays tout en accordant les mêmes droits et prérogatives aux partis provinciaux et fédéraux, les deux ayant des intérêts égaux dans notre avenir constitutionnel.

2. Champ d'application d'une loi fédérale sur le référendum

Une loi fédérale sur le référendum permettrait au Parlement d'approuver des questions faisant l'objet d'un référendum sur la Constitution et sur les institutions politiques de notre pays ou sur les problèmes qu'elles posent, mais uniquement sur de telles questions. Le dépôt du projet de loi référendaire s'impose par suite des difficultés que suscite l'avenir constitutionnel du Canada; aussi ne propose-t-on pas d'étendre le champ de cette mesure à des référendums portant sur d'autres questions. Qui plus est,

Exposé du projet de loi sur le référendum au Canada

Préface

Le présent document est un exposé des principales dispositions du projet de loi sur le référendum au Canada, déposé par le gouvernement. On y explique les principes qui donnent à ce projet de loi son caractère particulier et qui en fondent les divers éléments.

Le ministre d'Etat chargé des
relations fédérales-provinciales,

W. A. C. / Leclerc

G- Radiodiffusion	
19	1. Temps d'antenne réservé pour les référendums
19	2. Répartition du temps d'antenne
20	3. Cession éventuelle aux comités référendaires du temps
21	4. Programmation du temps d'antenne
23	H- Résumé des principales dispositions du projet de loi sur le référendum
Appendice: règlements sur les référendums dans diverses administrations	
25	Australie
26	Californie
27	Danemark
27	France
28	Irlande
28	Italie
29	Massachusetts
30	Norvège
31	Royaume-Uni
32	Suisse

Table des matières

PAGE

Préface III

A - Introduction

1. Nécessité d'une loi sur le référendum 3
2. Champ d'application d'une loi fédérale sur le référendum 3
3. Fondement du projet de loi 4

B - Caractéristiques des référendums

1. Leur sujet 5
2. Caractère juridique des référendums 5
3. Nature de la question 6
4. Étendue des référendums 6

C - Proposition et approbation des questions faisant l'objet d'un référendum

1. Question d'initiative 9
2. Forme de la motion et conduite du débat 9
3. Publication des brefs de référendum et durée de la campagne 9
4. Programme d'information 9

D - Participants au référendum

11

E - Tenue et déroulement du scrutin

1. Droit de vote 13
2. Établissement des listes électorales 13
3. Vérification du scrutin 13
4. Recomptage judiciaire 14
5. Rôle du directeur général des élections 14

F - Dépenses et recettes relatives à la campagne référendaire

1. Limitation des contributions 15
2. Divulgateion 15
3. Subventions 16
4. Déductions fiscales pour les contributions au référendum 16

Exposé du projet de loi sur le référendum au Canada



Ministre d'Etat chargé
des Relations fédérales-provinciales

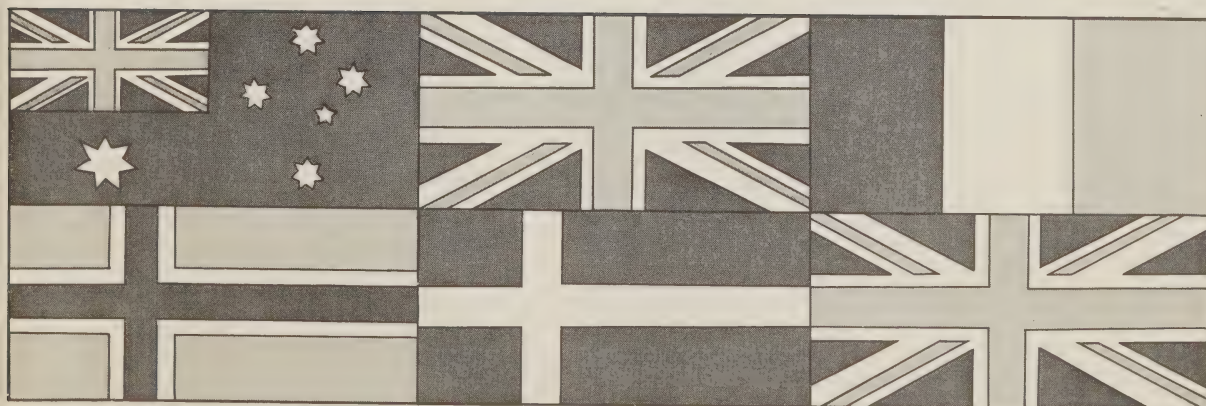
Minister of State for
Federal-Provincial Relations

CA1
UN
-1978
C/6

Understanding referenda

six histories

Australia
Newfoundland
Ireland
Norway
Denmark
United Kingdom





Canadian Unity
Information Office

Centre d'information
sur l'unité canadienne

Understanding referenda six histories

Australia

Newfoundland

Ireland

Norway

Denmark

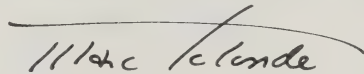
United Kingdom



Preface

The possibility of one or more major referenda being held on constitutional questions in Canada marks a new, critical phase in the history of our country, a phase where the very existence of our federation is at stake. Newfoundland entered Confederation by referendum in 1948. The federal government held a referendum on prohibition in 1898 and another on conscription in 1942. With these exceptions, Canada has had little experience with referenda of any sort and none at all with referenda on major constitutional questions.

The government is publishing this book in the hope that the histories recounted here will enlighten the public debate on possible referenda in Canada. These histories come from six different countries, including our own. Each deals with a referendum on whether a political unit should enter into or break away from membership in a larger political unit. In four cases, the vote was for a larger union while in two it was against. These histories recount how referendum questions have been put to the population, the rules governing referenda, the forms of political organisation for the groups participating, and the possible significance of referendum results in settling major political questions.



Marc Lalonde
Minister of State for
Federal-Provincial Relations

Acknowledgements

The Government wishes to express its special thanks to Mr. Ernest Wistrich, Director, European Movement, London, England, and the Editor and Publisher of *New Europe*, for their permission to use large extracts from Mr. Wistrich's article "The Irish, Norwegian and Danish Referenda: the Lessons for Britain" published in *New Europe*, Winter 1974/75. The chapters on Ireland and Norway are drawn entirely from Mr. Wistrich's article. In the chapter on Denmark, the sections on the General Information Campaign, the Study Visits to Brussels, and the Pro-Market and Anti-Market Campaigns were written by Mr. Wistrich.

The remainder of the historical section examines referenda in Western Australia, Newfoundland, Denmark and the United Kingdom. It was written by Ms. Peg Blair, working on contract in the Studies and Research Group of the Federal-Provincial Relations Office.

Table of Contents

	Page
Preface by the Honourable Marc Lalonde	
Acknowledgments	
Chapter I — The Western Australian Movement for Secession: the Referendum of April 8, 1933	1
Chapter II — Newfoundland's Entry into Confederation: the Referenda of June 3 and July 22, 1948	8
Chapter III — Ireland's Entry into the European Economic Community: the Referendum of May 10, 1972	15
Chapter IV — The Norwegian Decision against Entry into the European Economic Community: the Referendum of September 24, 1972	21
Chapter V — Denmark's Entry into the European Economic Community: the Referendum of October 2, 1972	27
Chapter VI — The British Decision on Continued Membership in the European Economic Community: the Referendum of June 5, 1975	32

Chapter I

THE WESTERN AUSTRALIAN MOVEMENT FOR SECESSION: THE REFERENDUM OF APRIL 8, 1933

The First Secession Resolution

The government of Western Australia had been a reluctant partner in the Federation of Australian States when it was formed in 1900. It did not put the question to the voters of Western Australia until all the other states entering the Australian Commonwealth had decided in favour of Federation. Even then the vote was carried largely by blocks of voters from the gold fields, who had threatened to secede from Western Australia in order to join the Federation.

In its terms of union, Western Australia had obtained a concession empowering it to levy its own customs for the first five years of Federation, and further expected (though it had been given no guarantee of it) an early start on the building of the transcontinental railway to link it with the other states. Nevertheless, it

felt with some justice, that its entry into the federation was anything but an entry into Utopia. (Consequently) the Commonwealth was likely to be blamed or, alternately, cajoled for financial assistance in time of difficulty. Mutterings about secession usually preceded granting of, for example, a Commonwealth subsidy to the gold industry.¹

As far as Western Australia was concerned, the failure of Federation became apparent within a few years after union. In the Governor's speech, opening the second session of the Sixth Parliament of Western Australia on June 21st, 1906, it was stated that a resolution adopted by the Federation in connection with the return of the Commonwealth "Surplus Revenue" on a population basis would result in a loss to Western Australia of approximately £433,000 yearly. "Such a course", the Governor added, "would be a distinct violation of one of the fundamental principles of the Commonwealth constitution, (depriving) this state of its legitimate revenue after contributing its quota to the cost of Commonwealth administration".² Considerable discussion on this matter resulted in an "Address in Reply", in which Federation was generally attacked as being harmful to the best interests of Australia. The Western

Australian government was urged to take such action as was deemed "necessary" to secure the withdrawal of the State from the Australian Commonwealth.

On August 1st, 1906, a motion for a Secession Referendum was introduced, by a Mr. T. Walker of Kanowna declaring that "the settled population of Western Australia had made an unwilling entry into Federation", and calling the entry an "historical accident into which the Western Australian leaders (had been) pushed and cajoled".³ On the 26th of September, 1906, the Legislative Assembly agreed to the following resolution, moved by F. C. Monger, a private member of the Assembly, representing the district of York:

That the union of Western Australia, with the other states in the Commonwealth of Australia, has proved detrimental to the best interests of this State, and that the time has arrived for placing before the people the question of withdrawing from such a union.

Monger subsequently brought down a Bill to provide for a referendum on the question of withdrawal. The Bill received first reading on November 13th, 1906. Monger moved the second reading of the Bill when the debate was adjourned, but the close of the session intervened before debate could be resumed. That was the end of the matter until the pressure of world events again brought the issue to a head.

The Movement Towards Secession

During the period of the first World War there was a growing resentment in Western Australia at the assumption by the Commonwealth of powers overriding those of the states under the *War Precautions Act*. Dissatisfaction with the Federation increased, and in April of 1918, the Colonial Secretary delivered a speech concerning, in particular, Western Australia's financial position, and asserted that "not frequently has any State in the British Empire been confronted with a more serious position". He concluded his remarks by warning that the threat of State bankruptcy might well drive Western Australia into separation.

¹Burnmester's *Guide to the National Library of Australia*, Section entitled, "Western Australian Secession Movement", p. 654.

²*The Case of the People of Western Australia* (Perth: 1937) p. 377.

³*Ibid.*, Appendix 59.

At the end of 1918, the *Sunday Times* published a series of articles by Alfred Chandler attacking the spirit of the Commonwealth and advocating secession. Resentment during the post-war period was spawned more of political grievances than of economic causes. Economically, Western Australia had become prosperous, due to the soaring world prices for primary products. The major source of dissatisfaction, then, was the resented "intrusion" of the Commonwealth into areas felt by the State to be within its jurisdiction. There were yet complaints against the "baneful" effects of the Commonwealth tariff on primary and secondary industry, and the Australian federal Prime Minister directed the Tariff Board to report upon any matters affecting the State which the Board deemed to be of a serious nature. *The Report on the Tariff and its Incidence in Western Australia* observed that

on all sides . . . there was a unanimous disappointment with the results attendant upon the operation of Federation upon the State of Western Australia. This disappointment covered all degrees of criticism from a mild disapproval to a rebellious desire to achieve Secession.⁴

Public agitation continued to increase. In 1924 the Commonwealth government appointed a Royal Commission to inquire into the effect of Federation on Western Australian finances. The Commission heard evidence in 1925 (the same year in which the Secession League was formed). By that time the adverse effects of the Massey-Greene Tariff of 1921 had become quite apparent to the people of Western Australia, and "round the heads of the Commission gathered a cloud of witnesses who damned Federation as a disastrous experiment, (and) a very great mistake".

Though the Commission was primarily concerned with the financial effects of Federation, secession was freely discussed, with part XXIII of the Report devoted to the issue. Even the official statement of the Western Australian government presented to the Commission hinted at secession, stating:

"...in the absence of adequate assistance, the State would be forced into one of two positions; that is, either to surrender its individuality, and to allow the State to become absorbed as a Commonwealth Territory, or to seek some relief from a partnership which has brought disaster to her".⁵

One of the three Commissioners, J. Entwistle, added his own special note to the Commission's *Report*, and declared that in his opinion Western Australia should never have entered the Federation, "but having done so, there is, I feel convinced, only one complete and satisfactory remedy for her present disabilities, viz., secession".⁶

On June 24th, 1926, Premier Collier issued a statement protesting the gradual deprivation of state "self-governing" rights. Both the Premier and the Leader of the Opposition, Sir James Mitchell, attacked the Federation in a thoroughly non-partisan manner during the Parliamentary session of 1926. At that time, Mitchell declared that while it would be a "slow business" to achieve, he would like to see the country free and the "federal knot" untied.

The Western Australian Secession League was founded at a public meeting held in Perth on August 2nd, 1926, to promote a programme of secession. The League proposed:

- 1) To educate the people of this State to a realization of the serious economic disabilities resulting to them from Federation;
- 2) To urge all members of the State Department⁷, whatever may be their individual opinions in regard to secession, to support the request of the Secession League for a Referendum of the People of Western Australia on the question, "Do you desire that Western Australia should be granted the full status of a Dominion within the British Empire?"

⁵*Ibid.*, paragraph 22.

⁶Commissioner J. Entwistle, *A Minority Report* (Perth: 1925) paragraph 581.

⁷This evidently meant the State government.

⁴Royal Commission, *The Report on the Tariff and its Incidence in Western Australia* (Perth: 1925)

Such referendum to be taken in connection with the forthcoming Legislative Assembly elections, about March 1927;

- 3) Having secured this Referendum, and an affirmative vote of the people of Western Australia, to petition the Imperial Parliament, through the Parliament of this State, to amend the "Commonwealth of Australia Constitution Act 1900", so as to release Western Australia from the Federation, and restore her the full self-governing status possessed by New Zealand.

The League conducted a massive education programme through the medium of public meetings, literature and the advocacy of the press. The League espoused no political or fiscal principles, demanding only self-government for Western Australia. Anyone qualified to vote at a Legislative Assembly election was eligible for membership in the League; conditional only upon the promise to vote "Yes" at the referendum. The disabilities grant given the recommendations of the Royal Commission, the appointment of yet another Royal Commission in 1927, and the promise of a session of the federal Parliament to review the Constitution combined to hold the secession movement in a state of suspended animation. Nonetheless, discontent was rife.

The promise of a constitutional session of Parliament was not fulfilled, and though the Royal Commission on the Constitution presented its report late in 1929, action was never taken upon it. By that time, the Pratten Tariffs of 1926 and 1928 had further raised the tariff walls introduced by the Massey-Greene Tariff of 1921.

(It) had become increasingly clear from the study and thought which had been directed to the question (sic) by the general dissatisfaction then existing, that no constitutional alteration could remove the root cause of Western Australia's disabilities under Federation, namely, her geographical isolation and all its consequential effects.⁸

When the 1930 elections were held, the first winds of depression were being felt and the Collier (Labour)

government fought a listless election against the Nationalists, whose leader, Sir James Mitchell, promised full employment. Mitchell won the election, and once in power, faced the complete onslaught of the depression. In time of such trouble, cries for secession were natural. As the next elections approached, Mitchell backed the Secessionist policy, partly because he believed that the Labour Party's platform would be unpopular, since it now advocated unity.

The Secession Referendum

The agitation for secession was renewed in the early 1930's. In May, 1930, a secession meeting was held under Premier Mitchell's chairmanship. Secession forces were reorganised, and in the following July, the Dominion League of Western Australia was formally launched under the leadership of H. K. Watson, with the avowed object of securing for Western Australia the status of a Dominion within the British Empire.

The desire for secession had increased with each successive year but the movement lacked any organised political cohesion. Difficulties in organising and marshalling forces were increased by an unsympathetic daily press. Both of Western Australia's daily newspapers had recently been purchased by financial interests in the eastern states. The *Sunday Times*, however, under James MacCallum Smith, declared itself to be in favour of secession, and mounted an impressive campaign.

On August 4th, 1931, a Convention representing duly constituted branches of the Dominion League and various local governing bodies of the State was held. The delegates pledged themselves not to cease in their efforts,

until the citizens of Western Australia, as a united body, assert their determination to save the State and its people by declaring with an overwhelming majority their desire for complete separation from the control of the Commonwealth Parliament, and for a return to the status of a free community in the British Commonwealth of Nations.⁹

⁸*The Case of the People of Western Australia*, p. 383.

⁹*Proceedings of the Dominion League Convention*, 4 August 1931, p. 13.

The League pursued its objectives for three years. Premier Mitchell, who had voted for the Secession Resolution of 1907, introduced legislation in Parliament for the holding of a referendum concurrently with the State elections of 1933. The Secession Referendum Bill received second reading on November 22nd, 1932, and became law on December 30th. It contained provisions for the appointment of Chief Electoral Officers, for balloting, and so on, and outlined the questions to be submitted to the voters. There would be two questions submitted to the electorate, for opponents of secession had secured the simultaneous submission of a proposal for the holding of a Convention, in which all the states should have equal representation, as had been the case in the conventions for the framing of the Constitution. The referendum would be held on April 8th, 1933, and the campaign would end on the same day. Voting would be compulsory for all enfranchised adults.

The Wording of the Question

Two questions were submitted to the electors by means of *separate* ballot papers. The questions were submitted in the following forms:

Form C
Western Australia
THE SECESSION REFERENDUM ACT, 1932
Ballot Paper
(Question 1.)

Directions to voter: The voter should indicate his vote as follows:

If he is in favour of the question set out hereunder, he should make a cross in the square opposite the word "Yes".

If he is not in favour of the question set out hereunder, he should make a cross in the square opposite the word "No".

SUBMISSION OF A QUESTION TO THE ELECTORS

Question: Are you in favour of the State of Western Australia withdrawing from the Federal Commonwealth established under the Com-

monwealth of Australia Constitution Act (Imperial)?

- ☐ Yes.
☐ No.

The second question, on Form D, contained the same directions to the voters, but the question read:

Are you in favour of a convention of Representatives of equal number from each of the Australian States being summoned for the purpose of proposing such alterations in the Constitution of the Commonwealth as may appear to such Convention to be necessary?

- ☐ Yes.
☐ No.

The Campaign

Leaders of the various political parties in the State decided not to make the questions partisan, and left the campaign free of any semblance of party politics. The decision of the people, as expressed through the referendum, would be binding.

Two non-partisan, and otherwise non-political organisations were responsible for the conduct of the campaign. These were the Dominion League of Western Australia, which advocated secession and opposed a Constitutional Convention, and the Federal League, which opposed secession and campaigned for constitutional reform. Most of the provincial newspapers, such as the *Sunday Times*, supported withdrawal, but were opposed in varying degrees by the daily press controlled from the east. The various federally inclined bodies, such as the Australian Natives Association, made little effort to fight the secession campaign for they did not regard it as likely to be serious in its consequences.

The Vote

The electorate was discriminating enough to keep the referendum separate from the general election

which was held at the same time. The Mitchell government met with resounding defeat, losing seven seats in a House of fifty, including that of the Premier and two of his Ministers. The Secession Referendum, however, was carried by an overwhelming majority with a record poll. Almost 90 per cent of the electors voted, with a victory for secession by a vote of 138,653 to 70,706. The question of holding a convention was defeated by 119,031 to 88,275.

Secession carried with monotonous regularity in forty-four of the fifty Legislative Assembly electoral districts, and 870 of 950 polling booths recorded a majority in favour of secession. With the exception of certain mining districts, results for the State as a whole were reflected in the general results of the vote in each district. The majority of two-to-one for secession was a clear demonstration of the Western Australian people's dissatisfaction with existing circumstances. Those who had opposed secession were nevertheless in favour of a Convention which would have resulted in changes in the Constitution and restored State rights.

The Result

With the proposal for a Convention rejected by a large majority in Western Australia, the federal Prime Minister, Mr. Lyons, submitted to all the states a suggestion for a Convention in which the Commonwealth would have equal representation to that of all the states combined. Every state rejected the idea. (Later, in February of 1934, a Premiers' Conference on constitutional matters was convened to consider changes but came to nothing since the Commonwealth asked for increased centralization and additional powers which the states were unwilling to grant.)

On August 29th, 1933, on the main issue, Premier Collier moved that:

In view of the referendum taken under the provisions of the Secession Referendum Act... this House is of the opinion that it is the indispensable duty of the Parliament on behalf of the people of Western Australia to endeavour by a dutiful address to His Majesty and humble application to both

Houses of the Imperial Parliament to procure such legislation... as may be necessary to effectuate the withdrawal of the people of the State of Western Australia from the federal Commonwealth.

Collier's motion further suggested that a joint committee of both Houses of Parliament be appointed to consider, prepare and present such an address, and this was passed without division by both Houses. The report of the Joint Committee (revealed on September 19th) recommended that the necessary papers be prepared by yet another committee, to be chaired by the Crown Solicitor, J. Walker, for submission to the State Parliament. This report was presented to the government in March, 1934. The committee determined that a petition, rather than an address, would be the proper form to follow, and the Crown Solicitor advised that a Bill would be the preferable method of lending substance to the Western Australian demand.

The Imperial Parliamentary authorities will have to be satisfied that the petitions and the Case for Secession are authenticated by the constitutional representatives of Western Australia. All these documents would be published in England for the purpose of giving effect to the referendum; ... itself authorized by an Act of Parliament.¹⁰

While there was some controversy in the House as to whether the Imperial Parliament could be approached by petition, as opposed to an address, Collier brought down his Secession Bill on the 19th of April. The Bill received second reading on April 24th and received assent on June 15th, 1934.

In 1935, the petition of the State of Western Australia to be permitted to secede from the Commonwealth came before a Joint Committee of the House of Lords and the House of Commons, in Great Britain. The Committee included Lord Wright, a Lord of Appeal, and Lord Lothian, a member of a group interested in Dominion affairs.

The Committee was of the opinion that, while the Imperial Government could legally authorize secession,

¹⁰The Parliament of Western Australia.

it would not exercise this authority except upon the application of the Parliament of the Commonwealth, even though the relevant sections of the *Statute of Westminster* (1931) had not then been adopted in Australia. After hearing argument, it did not recommend that the petition be received. The address in reply stated:

The Commonwealth of Australia Constitution Act 1900 begins by reciting that the people of the five original states had agreed to unite in one indissoluble Federal Commonwealth... The Parliament of the United Kingdom in enacting the Constitution was giving effect to the voice of the people of the continent of Australia and not to the voice of any State or States. It is only therefore when invoked by the voice of the people of Australia that, according to constitutional usage, the Parliament of the United Kingdom can properly vary or dissolve the Federal Union.

It is true that, as things stand, the Parliament of the United Kingdom alone can pass an Act which would have that result. It is true also that this Parliament has in law full competence to do so, even against the wish and without the consent of the Commonwealth. To do so indeed would not be outside its competence in the strictly legal sense. But it would be outside its competence, if the established constitutional conventions of the Empire are to be observed, as observed they must be. Only by observance of this principle can the legal competence of the Parliament of the United Kingdom to legislate for the internal affairs of any Dominion or self-governing State or colony be reconciled with the fundamental conception of them as autonomous communities. And apart from theory, it would be easy to state the practical difficulties which would follow from any departure from this principle. Hence what the Petition prays for is, in that sense, something which is beyond the jurisdiction claimed by the Parliament of the United Kingdom.

In conclusion of the Committee, then, was that the Imperial Parliament would be "constitutionally incompetent" to receive the petition "except upon the definite request of the Commonwealth of Australia conveying the clearly expressed wish of the Australian peo-

ple as a whole". Since the petition was presented by the Government of Western Australia, which as a State was "not concerned with the subject matter of the proposed legislation, the Petition (is) not proper to be received".

With the rejection of the State petition, and with few other avenues to explore, the secession movement in Western Australia virtually collapsed. While complaints about the Federation surfaced in varying degrees in later years, there was never again a sustained movement able to inspire or sustain the depth of emotional intensity and public support that had culminated in the 1933 Secession Referendum. In retrospect, the secession movement of Western Australia has been explained away as an aberration of history that resulted from the Depression.

CHRONOLOGY

1906	August 1	Motion for Secession Referendum introduced.
	September 26	F. C. Monger introduces Resolution for referendum.
	November 13	First reading of Referendum Bill — debate adjourned.
1926	June 24	Premier Collier issues statement attacking federation.
	August 2	Western Australian Secession League founded.
1930	July	Dominion League launches campaign.
1931	August 4	Referendum Bill introduced.
1932	November 22	Second Reading.
	December 30	Bill becomes Act.
1933	April 8	Referendum vote.
	August 29	Collier moves that action be taken to implement the decision of the people.
	September 19	Joint Committee of Parliament reports.

1934	March 26	Parliamentary Committee recommends that Imperial Parliament be petitioned by State of Western Australia.	April 24	Second reading.
			June 15	Bill receives assent.
	April 19	Secession Bill introduced.	1935 May 22	Imperial Joint Committee of House of Commons and House of Lords rejects petition.

Chapter II

NEWFOUNDLAND'S ENTRY INTO CONFEDERATION: THE REFERENDA OF JUNE 3 AND JULY 22, 1948

Background to the Newfoundland Referenda

In November, 1945, the Canadian government was alerted to an impending policy statement from London which would set in motion machinery to decide the political future of Newfoundland. In consultation with the Commission government at St. John's, the British government had determined that the most "appropriate machinery" whereby the people of Newfoundland could reach a free and informed decision as to the future form their government would take would be through a National Convention of Newfoundlanders. The terms of reference of this Convention were:

To consider and discuss amongst themselves, as elected representatives of the Newfoundland people, the changes which have taken place in the financial and economic situation of the island since 1934, and, bearing in mind the extent to which the high revenues of recent years have been due to wartime conditions, to examine the position of the country and to make recommendations to His Majesty's Government as to possible forms of future government to be put before the people at a National Referendum.

A general election in Newfoundland was announced on December 11th, with delegates to be chosen on a constituency basis and nominations confined to those with at least two years' residency. The response of the electorate to the vote was apathetic. Eight of the forty-five delegates were elected by acclamation, though popular interest in the Convention awakened when it began sitting and the government-owned radio station VONF commenced broadcasting the daily proceedings of the meetings in their entirety.

The Wording of the Question

Joseph R. Smallwood, the delegate from Bonavista Centre, was personally responsible for turning the Convention into the scene of a political battle. Smallwood argued for a multiple-choice referendum to be put before the people, listing not only a continuation of Commission government and a return to Responsible Government, as it had existed in Newfoundland prior to 1934, but also Confederation with Canada. His

motion for the inclusion of the Confederation option on the referendum ballot was defeated by a vote of 29 to 16, and the Convention later recommended that only two questions be put. A majority in the Convention, some of whose members were opposed to the idea of holding a referendum at all, felt that if the people of Newfoundland must be given a choice it should be between continuing the Commission system of government for a five-year period and returning to the pre-1934 constitutional system of Responsible Government. It was agreed that a delegation of enquiry would be sent to Ottawa, while a suggestion that a similar group should be sent to Washington to discuss possible terms of union was not adopted. The delegation to Ottawa returned with a scheme of union acceptable to the Dominion Government.

The decision as to whether Confederation should be included on the referendum ballot was one to be determined by the Government of the United Kingdom. Its view was that opposition to Confederation within the Convention should not prevent the Newfoundland people from having an opportunity to express their attitude toward this alternative. However, the tactics to be used required some consideration. The United Kingdom government did not wish to appear to be seeking to impose Confederation on the Newfoundland people. The Canadian government, for its part, took the position that the form of the referendum was a matter to be decided solely by the Government of the United Kingdom. No reference would be made, officially, to the view of the Canadian government as to whether or not Confederation should be included on the ballot.

Public pressure quickly brought the matter to a head. The day after the Convention ended, Gordon Bradley, Convention chairman, denounced on the radio those "twenty-nine dictators" who had attempted to prevent the people of Newfoundland from having a free choice. He urged that a petition be sent to Britain requesting that Confederation be added to the questions on the ballot. 1550 telegrams from 670 out-port communities containing the signatures of some 44,000 voters were received by February 7th. The strength of the response to Bradley's appeal demonstrated the strong following behind the inclusion of the Confederation question,

and it seemed likely that the British government would feel justified in including Confederation on the ballot.

There were constitutional arguments against inclusion. The Newfoundland Act of 1933, enacted by the British Parliament, had merely suspended Newfoundland's Responsible Government; it was to be restored at the request of the people of Newfoundland when the country again became self-supporting. As the National Convention had decided that Newfoundland was self-supporting, it was argued that only two questions, those of Responsible Government and Commission government, could be submitted to the public. The issue of Confederation could be settled in the "usual constitutional manner at a general election".¹

Others questioned whether a vote on Confederation should be binding or whether it might be conducted on principle alone. It was suggested that, if such a vote were favourable, terms could be negotiated and another referendum could then be held on the basis of those terms.

Such arguments did not carry the day. By mid-February, it appeared likely that Confederation would be added to the ballot. In the view of the Commission government, if there were to be three questions on the ballot, provision should be made in the Referendum Act for a second referendum, should no one form of government receive an absolute majority at the first vote. The form in favour of which the smallest number of votes were cast would then be omitted from the second ballot. It was felt that the first referendum should be held around the end of May, with the second, if necessary, to be held in October. However, no decision on the timing of the referendum was made at this stage. The pro-Confederates feared that union would be defeated unless a massive campaign could be mounted in its favour. From their point of view, the longer the referendum could be deferred, the better.

There were differences of opinion over the wording of the questions. Unofficially, the Canadian government would have preferred that Commission of Government be placed on the ballot with a ten, rather than a five-

year, limitation. It felt that, with the suggested limit of five years, there would be strong disposition on the part of Newfoundlanders to vote for Commission Government, and that Confederation, if turned down, could not usefully be discussed again in so short a time. The Canadian authorities also wished to see the official communication about the referendum worded in such a way that there would be no room for escalating the financial provisions which had been worked out in the discussions with the delegation from the National Convention. The British government was not disposed to be influenced by these considerations.

On March 2nd, 1948, the Secretary of State for Commonwealth Relations informed the Government of Newfoundland that the Confederation option would be included in the ballot. The *Despatch* read, in part:

His Majesty's Government in the United Kingdom appreciates that there has been a feeling amongst some members of the Convention that the entry of Newfoundland into a Confederation with Canada should only be arranged after direct negotiations between a local responsible Government and the Canadian government. The terms offered by the Canadian government represent, however, the results of long discussion with a body of Newfoundlanders who were elected to the Convention and the issues involved appear to have been sufficiently clarified to enable the people of Newfoundland to express an opinion as to whether Confederation with Canada would commend itself to them. In these circumstances, and having regard to the number of members of the Convention who supported the inclusion of Confederation with Canada in the ballot paper, His Majesty's Government have come to the conclusion that it would not be right that the people of Newfoundland should be deprived of an opportunity of considering the issue at the referendum and they have, therefore, decided that Confederation with Canada should be included as a third choice on the referendum paper. . . . It will be understood that, in the event of a form of government other than Commission of Government being decided upon as a result of the referendum, the Commission of Government will continue in being for the period required to arrange for the establishment of the new form of government. In the event of the vote being in favour

¹ *St. John's Daily News*, 10 February 1948.

of Confederation, means would be provided to enable the full terms and arrangements for the Constitution of Newfoundland as a province of Canada to be discussed and settled between authorized representatives of Newfoundland and Canada.²

The Convention's Resolution had not indicated any limiting period for the continuance of Commission government. The Government of the United Kingdom had decided, in view of the temporary nature of the Commission system, to place the question on the ballot paper as continuation of the Commission government for a period of five years, with arrangements to be made for the further testing of public opinion before the end of that time as to the future form of government. The other alternatives to be put to the people at the referendum were Responsible Government and Confederation.

Provisions would be made in the Referendum Act for a second referendum should no absolute majority be secured for one form of government on the first ballot. The form of government receiving the smallest number of votes would be omitted from the ballot paper at the second poll.

With the questions so determined, "An Act to Provide for Ascertaining at a Referendum the Wish of the People as to the Future Form of Government of Newfoundland", was presented to the Commission government for consideration and came into effect on the 15th of March, 1948. The Referendum Act, as it was called, set forth the form and order of the questions to be placed on the ballot. These were:

1. COMMISSION OF GOVERNMENT
for a period of five years
2. CONFEDERATION WITH CANADA
3. RESPONSIBLE GOVERNMENT
as it existed in 1933

The announcement of the date of the referendum was made on April 26th; it was to be June 3rd, 1948.

Reaction to the Wording of the Questions

There were accusations in Canadian circles that the wording of the questions put Commission government at a distinct advantage over Confederation. It was felt that Commission government, limited to a period of five years, would have a powerful appeal to Newfoundlanders who might be hesitant to take such a large step as Confederation if they could put it off for five years. It was also suggested that the omission of any reference to Britain's inability to continue financial assistance to Newfoundland implied that the retention of the Commission form would carry with it the "undertaking to maintain Newfoundland's financial stability as in the past".³ Confederation, on the other hand, was put to the voters in what the High Commissioner for Canada called "ambiguous and equivocal terms", without mention of the terms of union offered by Canada. The voters would be left in the dark as to whether they were voting for Confederation on the Canadian terms already worked out, or on some other basis. Furthermore, he argued, the ballot provided no assurance that the terms that would be ultimately agreed upon would have the support of the Newfoundland people. "Confederation", wrote the High Commissioner, "enters the fight under a considerable handicap, and even if it secures a majority a re-examination of the basis of union is almost bound to take place."

The High Commissioner, for his part, felt that the wording of the question had been decided at the insistence of the Governor of Newfoundland, who had strongly favoured the "insertion of a time limit, the omission of any (categorical) reference to Britain's inability to continue financial assistance and, generally, the retention by the Commission of Government of control for as long a period as possible. Recently he has had discussions on the form of the ballot both with (the British Prime Minister) in London and (the Secretary of State for Commonwealth Relations) in New York. I can only conclude that they have been prepared to buttress his position even at the cost of placing Confederation with Canada at a serious disadvantage."

²Commonwealth Relations Office to Governor of Newfoundland, 2 March 1948.

³High Commissioner for Canada to Secretary of State for External Affairs, 11 March 1948.

Reaction in the press was generally that the decision to include Confederation seemed to be a good one, allowing for a decisive and more satisfactory vote. The *Daily News* (along with some other newspapers) proved the highly critical exception, holding that the British government had repudiated the contract under which self-government was suspended and contending that it had not only overturned its own National Convention but had also disregarded the opinion of an overwhelming majority of legal experts in Newfoundland.

Conduct of the Campaigns

The Commission option attracted little support from the outset of the first referendum campaign. Criticism of the Commission system of government had begun during a period of economic stagnation on the eve of the second World War, and even after the return to at least a modicum of economic prosperity, the people of Newfoundland were anxious to handle their own affairs. The real battle, then, was between the pro-Confederates and those desiring independence. The latter group was divided into two camps, with some favouring a return to Responsible Government for its own merits, and others viewing Responsible Government as a necessary prelude to negotiating economic union with the United States.

The Confederate Association was led by Gordon Bradley and Joseph Smallwood, and was controlled from a suite of offices in St. John's rented in February, 1948. The campaign for Confederation opened on April 5th, 1948 and, like that of the Responsible Government League, was conducted mainly through radio addresses and a weekly newspaper. This paper, the *Confederate*, was deemed to be a "superior organ of propaganda" to its rival, the *Independent*, probably the result of Smallwood's previous journalistic experience; 60,000 copies of the first issue were widely distributed throughout Newfoundland on April 7th. By comparison with other groups, however, the Confederate Association suffered seriously from a lack of funds.

Smallwood had engaged a business manager to look after the financial aspects of the campaign, early in

February, and this person toured Canada trying to secure funding from Canadian businessmen. There was little difficulty finding people, in Ottawa especially, who felt that Confederation with Newfoundland would be an advantage, and who were willing to contribute to such a fund; the problem lay in securing a commitment from these businessmen, since it was not a certainty at this time that Confederation would even appear on the ballot. The manager returned to Newfoundland with little recourse but to wait for the announcement of the British decision. In the meantime, the Confederates found their campaign disadvantaged both financially and strategically. In the later stages, however, the Confederate leaders evidently sought some "closet" funding from the Canadian Liberal Party, though the official approach of the Canadian government was to remain uninvolved. Support was also forthcoming from some leading businessmen and professionals in Newfoundland; later in the campaign all heads of the leading fresh-fish exporting companies were asserted to be "heartily in favour" of Confederation, thus demonstrating a definite split within the ranks of the so-called "Water Street" merchants.

While the Canadian government took the position that no influence would be brought to bear by encouraging the people of Newfoundland to vote either for or against Confederation, the Confederate Association was lent some unofficial assistance in conducting its campaign — for example, in combatting the group for Economic Union with the United States. Information on such matters as commercial treaties between Canada and the United States was provided post-haste to the Association at Smallwood's request; this was justified by the argument that such material would have been made available to anyone asking for it.

Chesley A. Crosbie had announced that he would lead the "Party for Economic Union with the United States" as early as March 20th. The new movement advocated a return to Responsible Government in order that economic union might be negotiated with the Americans, and argued that, if Confederation occurred, Newfoundland would forever lose its chance to have the benefits of an economic association with the United States. However, the main thrusts of the Responsible

Government campaign were an appeal to Newfoundlanders to remain independent, and a warning that the benefits of Confederation would prove illusory. The Responsible Government campaign was, however, largely a "bits and pieces" programme rather than a wholehearted and coherent expression of a positive programme. The economic union camp turned in a stronger performance overall, while the Confederate campaign was a largely factual presentation of the terms of union offered by Canada and the benefits Newfoundland would enjoy under Confederation.

By mid-May, the campaign was showing signs of bitter controversy over personalities and class interests, though these seldom reached the level of public debate. Smallwood performed miracles in making the workings of Confederation clear but there were few stirring performances, and all three parties finished up campaigning with speaking tours that basically re-emphasized old arguments. The campaign drew to a close on June 2nd. Only small attention had been paid by propagandists to the Commission government option, and both the Confederates and the Responsible Government people predicted overwhelming victories.

The first vote on June 3rd, left the issue unresolved. The Responsible Government option received 44.55 per cent of the vote and Confederation followed closely behind with 41.13 per cent. The Commission of Government received only 14.32 per cent of the vote. The second referendum, then, would be held on July 22nd.

On June 25th, the parties re-opened their campaigns. Little new material was introduced and the campaigns closed with radio addresses, some of which were re-broadcasts. The Responsible Government League wound up by advising against voting for Confederation on the grounds that the Canadian terms offered no guarantee that the Fisheries Board would be continued. Bradley devoted his last speech to this fisheries question and contended that, on the contrary, the Canadian government had no intention of disturbing the Fisheries Board or any other agency which was of benefit to the Newfoundland economy.

"An Act to Amend the Referendum (Advance Poll) Act" was passed on July 2nd, increasing the number

of districts and expanding the period in which advance polls would be held.

The second vote resulted in a slim majority for Confederation of 52.34 per cent, as opposed to 47.66 per cent for Responsible Government. The Responsible Government vote was concentrated mainly in the Avalon Peninsula; outside the Peninsula, every district but one voted for union. The division seems to have been partly on denominational lines, for the population of the Avalon Peninsula was strongly Roman Catholic, and the Roman Catholic Archdiocese had taken a recognizably anti-Confederate position.

The Commitment Resulting from the Referendum

Before the final vote there were a number of opinions on the question of what would constitute a sufficient majority to justify Confederation. The Commissioner of Justice of Newfoundland expressed the opinion that if a majority vote was very small, with a sharp but evenly balanced division of opinion, it would not be wise to institute irrevocable constitutional change. The Commission government feared that, due to the strength of feeling on the matter on the island, there might be a real danger of civil disorder resulting if Confederation were pursued on a small majority vote. There seemed no chance for a large majority on the question, and complete results would not be known for perhaps a week after the voting.

The United Kingdom made clear that it would regard any majority for Confederation, however small, as binding so far as it was concerned, and would be prepared to arrange for Confederation even if the majority were small. The ultimate decision must be Canada's, however, and if Canada decided that the majority was too small to justify Newfoundland's entry into union, the United Kingdom would be forced to agree. The British believed that it was important to settle the matter before the vote, since if there was a long delay between the poll and a final decision, there could be an unsettling situation on the island. Prime Minister King was determined to wait. On July 19th, he conferred with St. Laurent, who felt, "and I agree, that unless there is

something more than a poor majority, we should not take the province into Confederation. I said it was necessary to look ahead and see what would come if we had a poor majority."⁴

It was unlikely that the Canadian government would come to any decision regarding the size of an acceptable majority until after the referendum. A decision after the vote would depend not only on the actual size of the majority, but on the attitude of the opponents in Newfoundland. If leaders of the Responsible Government group indicated that they would accept the decision of the people, the decision of the Canadian government would be influenced accordingly. On the other hand, Canada hoped that the United Kingdom would endorse its position in the event of a majority that seemed to it to be too small to justify proceeding with Confederation. Also, the Canadian government wished to see the results of an election to be held in Quebec on July 28th before making a statement.

The referendum was held on Thursday, July 22nd. The advance polls showed a standing of 75,718 votes for Confederation and 70,733 votes for Responsible Government. The Canadian government determined that it would decide how to react on the following Tuesday.

The Responsible Government League quickly voiced its disapproval, protesting any drastic change in the "national status and citizenship of Newfoundlanders" which might result from a bare majority vote of 52 per cent. The League would oppose with "all its force" any decision to consummate Confederation on any basis other than negotiations conducted between properly elected governments, and called for an election of a parliamentary majority with a popular mandate to negotiate with Canada. As only one expression of the opposition, however, the League's stand held little force. It appeared that the public generally accepted the verdict of the vote, and the telegram outlining the League's dissent was as much of an attempt to arouse public sentiment as anything else. Only a minority of the people of Newfoundland seemed concerned with the legal

and constitutional issues of entry, according to a report submitted by the Acting High Commissioner for Canada in Newfoundland. Interviews with leading Newfoundlanders, including opponents of Confederation, produced a clear consensus that, the die being cast, the only realistic course was to proceed with union.

On the basis of these reports the Canadian government decided to accept the majority as substantial enough to justify proceeding with the necessary action required to obtain the consent of Parliament to Newfoundland's entry. No statement was formally issued until the United Kingdom had been given the opportunity to consider and comment on the statement proposed for July 28th, 1948. A press release noted:

The Prime Minister, Mr. Mackenzie King, said today that it would seem from the results of the Newfoundland referendum thus far reported, that there will be a substantial majority in favour of Confederation with Canada. A statement on behalf of the Government of Canada cannot, however, be made until official notification of the final result has been communicated to Ottawa. This may be a matter of a few days.

Official statements were released simultaneously in London, Ottawa and St. John's at 10 p.m., July 30th, to the effect that the final result of the vote for Confederation had been 77,869 as opposed to 71,464 for Responsible Government. "It would seem therefore that the result of the plebiscite in favour of the union between the two countries is clear and beyond any possibility of misunderstanding... (a) result attained without any trace of influence or pressure from Canada." The statement continued, "The Canadian government is now consulting with the Governments of Newfoundland and the United Kingdom in the working out of appropriate constitutional procedures for implementing the decision taken by the people of Newfoundland."

The first step, following the vote, was negotiation of the final terms in the period October-December, 1948. Canada was represented by a special Cabinet Committee, Newfoundland by a delegation appointed by the Government of Newfoundland. Thereafter, the terms having been approved by the Canadian Parliament and the Government of Newfoundland, the Canadian Parlia-

⁴Prime Minister W. L. M. King, *Diary*, entry for 19 July 1948.

ment submitted an address to the King which resulted in passage of an Act of the British Parliament enabling Newfoundland to enter the Canadian federation. The actual union took place at a minute before midnight on March 31, 1949 and the related ceremonies took place in Ottawa and St. John's the following day.

CHRONOLOGY

1945	December 11	Attlee government in London announces its intention to provide for an elected National Convention in Newfoundland.	1948	March 2	British government <i>Despatch</i> outlines questions to be put to Newfoundland voters.
				March 15	Referendum Act passed.
				March 22	First distribution of newspaper, <i>The Independent</i> .
				April 5	Confederate Association opens campaign for Confederation.
				April 7	First distribution of newspaper, <i>The Confederate</i> .
				April 26	Announcement of the date of the referendum.
1946	June 21	Election of delegates to National Convention.		May 12	Referendum (Advance Poll) Bill introduced.
	September 11	Delegation from Convention leaves for London.		May 20	Referendum (Advance Poll) Act passed.
	December 23	Formation of Responsible Government League.		June 3	First referendum held.
1947	June 25	Talks in Ottawa between delegation from Newfoundland and Canadian government.		June 19	Bill to amend Advance Poll Act introduced.
	October 29	Canada sends <i>Proposed Arrangements for the Entry of Newfoundland into Confederation</i> to St. John's.		July 2	Amendment passed.
			1948	July 22	Second referendum held.
				July 30	Prime Minister King accepts results of second referendum as basis for formal negotiations.

Chapter III

IRELAND'S ENTRY INTO THE EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY: THE REFERENDUM OF MAY 10, 1972

Legal Framework

A plebiscite on the constitution, held in 1937, provided for the introduction of referenda for amendments to the constitution, which had previously received Parliamentary approval. A referendum required a simple majority of those voting. Before the vote on Community membership, three other referenda had been held. Two were organised in 1959 and 1968 to abolish proportional representation, and one in 1968, which tried to change the number of electors for each Member of Parliament. Although passed by Parliament and recommended by the Government, all three amendments were defeated in the referenda. Thus the referendum on Community membership faced a handicap of past refusals by the Irish electorate to approve changes in their constitution. The Irish Government determined to leave no stone unturned to obtain a favourable result on this last occasion.

Political Parties, Farmers and Trade Unions

The 1972 Dail of 144 members, consisted of 75 members Fianna Fail, the Government party, 52 members of Fine Gael and 17 members of the Labour Party. The policy of the two major parties, already determined during Britain's first effort to join the European Community in 1961-3, was to seek full membership, if Britain joined. This was in place of the other option, namely that of associate status, which some people preferred, as protecting Ireland's developing though still fragile industry. Thus, after the conclusion of the successful negotiations, no formal decisions had to be taken by the two major parties. The Labour Party Congress, held in the Autumn of 1971, preferring associate status, voted against full membership. Labour's Parliamentary opposition was not, however, a full hearted one. Agriculture still being Ireland's principal activity, the attitude of the farmers to membership was particularly important. Apart from small holders, especially in the West of Ireland, who feared the consequences of membership, farmers came out strongly in favour of full membership. The Trade Union Movement on the other hand went against. Workers in manufacturing and service industries in Ireland are well organised with over

50% in union membership. The Irish Trade Union Congress, which covers the whole of Ireland, North and South, had some three hundred and fifty thousand members. Its largest component, the Irish Transport and General Workers Union, with offices in every Irish town, accounted for one hundred and fifty thousand members.

Normally therefore the trade unions carry substantial industrial and political weight. Individual unions held delegate conferences during January 1972, and then convened a special delegate Congress of the Irish TUC. This passed a resolution against membership overwhelmingly. The main support for the resolution came from the Transport and Craft Unions and from most British based trade unions. Only the Workers Union of Ireland voted for.

Timetable of the Official Campaign

When negotiations ended in 1971, the Government submitted a White Paper on the results to Parliament. Before the end of the year, Parliament debated it and voted in favour of membership, thus allowing the Government to sign the Treaty. After the signature of the Treaty of Accession in January 1972, the Government introduced a Bill into Parliament in February, providing for a referendum to amend the constitution. This was enacted rapidly. The Government decided to hold the referendum on the 10th May 1972, and framed the question to be put to the vote. The question was: "Do you approve of the proposal to amend the constitution, contained in the undermentioned Bill — third amendment of the Constitution Bill 1971".

The official campaign started on 17th April 1972, and lasted for three weeks. The referendum result obtained was 83% yes, 17% no, on a poll of 71% of the electorate. This was high, compared with the 58% poll in 1959 and 65% polls in 1968.

Role of the Government Administration

A number of civil servants were seconded to establish a European Economic Community Information Service in the Department of Foreign Affairs. It produced

several publications. The main one was a general booklet entitled, "Into Europe". Others covered: Ireland, North and South in the EEC; "the purchase of land", an issue of some importance to allay fears of foreigners buying up land in Ireland; "the cost of living"; "the small farmer and the EEC"; and "the facts of going in — and of staying out".

The principal speakers on the pro-Market side were fully briefed by the civil servants. Officials serving on public bodies such as the Industrial Development Authority, and the Marketing Boards, were encouraged and given full freedom to speak in favour of membership on non-party public platforms.

Attitude surveys were conducted to discover the issues which worried the people. These determined the subjects to be covered in leaflets, and guided the arguments advanced by pro-Market speakers. The civil servants furthermore co-operated closely with the European Movement and two major political parties. At the same time the Government information service was available to anti-Marketeters and provided them with facts and figures, if requested.

Financial Resources used in the Campaign

Officially, use of public funds was confined to the provision of information to the electorate. Actual expenditure of public funds on publications, salaries of staffs, surveys and other activities were not published under a single heading. They were drawn from various public votes and funds. An informed source estimates that some two hundred and fifty thousand pounds of public money was used. In addition the Government gave an official grant of ten thousand pounds to the European Movement, and provided a further twenty thousand pounds to the Movement by other methods. The Movement raised a further forty five thousand pounds from industrial donations. The Government Party, Fianna Fail, spent a further sixty to seventy thousand pounds and Fine Gael about ten thousand pounds.

The anti-Marketeters were destitute in comparison. Their total expenditure, largely financed by the ITGWU, amounted to some forty thousand pounds, or about one

tenth of the pro-Market expenditure. Apart from trade union help, funds were raised by way of street collections.

Pro-Market Organisation and Campaign

The Irish Council of the European Movement was founded in 1954. It had played an active and influential role amongst opinion formers, as from 1958. It had both an industrial and individual membership, and its executive committee consisted of leading personalities from politics, industry, agriculture, state enterprises and public bodies. During the two previous attempts to join the Community in 1960-3 and 1966-7, it was the principal organisation, providing information to the press and the public. It became active again in 1970, and following the appointment of the late Mr. Michael Sweetman in July 1971, it moved into high gear and became the central all-party organisation directing the campaign. There was the closest co-operation with the Department of Foreign Affairs and the two main political parties. The direction of the campaign was supervised by the Movement's Executive Committee, meeting frequently and regularly, culminating in daily lunch meetings towards the end of the campaign.

The Movement produced a number of well argued pamphlets, including a forty-eight page booklet entitled "Opportunity — Ireland and Europe", a sixteen page pamphlet on "The Cultural Aspects", and nine four page leaflets under the common heading "Understanding EEC", on the following topics: standard of living; employment; the alternatives; sovereignty; the small farmers; land purchase; Northern Ireland; defence and neutrality; and EEC and the West. These leaflets of which many thousands were printed were distributed at public meetings throughout the country. A mass distribution also took place of a four page broadsheet entitled "Making up your mind about the EEC". Its well designed centre spread was reproduced as an advertisement in most newspapers. Other occasional papers were also produced.

The two major political parties each produced one simple leaflet in the form of an election address, which were delivered to every elector in the country. The

parties also produced a large number of posters, saying "YES" which, in addition to poster sites were flyposted on lamp standards and hoardings throughout the country. Lapel buttons, badges, car stickers, etc., were also widely used.

The Campaign was spearheaded by a team of about forty European Movement speakers, who addressed public meetings throughout the country, almost on a full time basis throughout the first half of 1972 until the referendum in May. Their travelling and subsistence expenses were re-imbursed by the Movement. Meetings were organised by the political parties, the farmers organisations and other interested bodies. A major role was played by the Irish Countrywomen's Organisation, the largest women's movement in the country. At agricultural and industrial fairs and shows, farmers stands carried most of the published pro-EEC material. The main *Irish Farmers Journal Weekly* became the principal vehicle for pro-Market propaganda in the countryside.

The role of the two main political parties was crucial. From January to March 1972, Fianna Fail organised one day seminars in every one of the forty-four Parliamentary Constituencies. These were addressed by four experts always including a minister and usually academics. Each was attended by some 75 leading constituency party workers. This built up some three thousand party spokesmen, whose job was to address not merely party and other meetings locally, but to persuade the public in pubs, at work, etc. Fine Gael followed a similar though less intensive campaign, with briefing meetings for party workers in most constituencies.

Every possible local interest group was carefully analysed by the party workers, to determine how to handle them. Distinctive measures, appropriate to each particular interest group, were employed. These included fishermen, small holders, housewives and industrial workers. Each industry was handled separately, and arguments appropriate to it specially prepared. In view of trade union hostility, this aspect of the campaign was particularly important. Whilst industrial development had made rapid strides, particularly in high

technology sectors in the 1960s, most labour intensive industries were based on traditional family concerns in static or declining sectors such as textiles, leather, foodstuffs, etc. Fear of competition from abroad, leading to the loss of jobs, was a major factor in a country with a high level of endemic unemployment of 7% or more.

The whole course of the campaign was carefully planned, with a long and progressively more intensive educational campaign, lasting from the Autumn of 1971 until April 1972. The final three weeks of the official campaign were carefully orchestrated. The campaign was launched by the Prime Minister, and speeches during the first week concentrated on bread and butter issues and on a sustained attack on the arguments of the antis. During the second week, the argument was reduced to a few main positive themes, which were hammered home at meetings throughout the country. The final week was devoted to the concept of the grand European design, and the place of Ireland and its future generations in a United Europe.

Throughout the intensive campaign, canvassing was conducted by the party workers. On the day of the referendum, transport to get voters to the polls was organised from centralised all-party transport pools. The main burden of organisation, canvassing and knocking-up was shouldered by Fianna Fail, but they were helped by members of Fine Gael and the farmers. The farmers for instance got the vote out in agricultural constituencies. No effort was spared to ensure the maximum turnout, which achieved the astonishingly high poll of 71% and a victory of nearly five to one.

Anti-Market Campaign

Early in 1971 the Common Market Defence Campaign was launched by a study group of university lecturers and economists representing the interests of small firms and of agriculture. It was a highly articulate and cohesive group of intellectuals, who sought and obtained the assistance of distinguished British economists including Professor Nicholas Kaldor and Professor E. T. Nevin from Swansea. They produced a

number of well argued pamphlets on the consequences of Community membership for Ireland, including a fifty-three page economic analysis of the effects of membership, a thirty-two page pamphlet on the consequences of monetary union for peripheral regions. Also shorter booklets entitled: "Why Ireland should not Join", "The Alternatives to Membership", "The Economic and Political Implications", and a large selection of papers, leaflets and handouts covering prices, agriculture, sovereignty, etc. This group formed the main intellectual input into the campaign.

This was later supplemented by publications produced by the ITGWU, the Labour Party, and the official and provisional Sinn Féin or IRA organisations. The trade union publications included pamphlets on "How would you fare in the Common Market" and "No to EEC". Some fifty thousand copies of an eight page newspaper called, "Economic Freedom", was published in the name of the Irish TUC, though written and financed by the ITGWU. The Labour Party produced a number of short leaflets, as did the two wings of the IRA.

Funds available to the anti-Market campaign came almost entirely from the ITGWU. Door to door and street collections raised the balance. The Labour Party, itself largely financed by the trade unions, gave practically no financial support. It played a muted role in the campaign with the exception of one or two politicians, who were generally considered the best and most articulate spokesmen of the anti-Market case.

The antis lacked good information to back up their arguments, and had very few competent speakers. Their arguments were mostly confined to slogans. The extremism of some of their statements enabled the pros to associate the antis in the public mind with the subversive label of militant and violent republicanism. In debates addressed by both sides, the pros dominated the meetings by their wealth of expertise and the calibre of their speakers. A most surprising feature was the ineffectiveness of the trade union anti-Market campaign amongst their own members.

There was a total lack of co-ordination between the disparate groups of antis. The arguments were not

thought out and throughout the campaign they appeared to be flying by the seat of their pants. They lacked any coherent grass roots organisation. Indeed it was almost impossible to coalesce the opponents who, in the public eye, seemed to be dominated by mavericks and nutcases. The only redeeming feature was the role of the Labour Party, whose opposition to membership was respected, because it gave legitimacy to the democratic choice. The view is held that a fair proportion of the anti-Market vote came from middle income groups, who objected to the overwhelming domination of the campaign by the pro-Marketeters and to the alleged partiality of the media.

European Influence

Some three hundred carefully selected pro-Market politicians, academics and others were sent, by the Community's Dublin Information Office, for briefing visits to Brussels, and several Community Officials toured Ireland on speaking engagements. Pro-Market Labour Party supporters organised a European Socialist Seminar in the Autumn of 1971, addressed by Continental Social Democratic Leaders. A few of the Continental spokesmen were highly successful on appropriate forums, others were considered counter productive for general speaking engagements.

The Role of the Media

Both TV and radio gave comprehensive coverage, mainly through current affairs programmes and with a series of televised discussion meetings. These were on the whole favourable to membership. One major TV debate, lasting a whole evening, was organised like a court trial with witnesses and jury. As in a similar programme organised by the BBC in Britain in 1971, the debate, which gave equal time to both sides, came out on balance against membership.

Editorially all national newspapers, that is four morning dailies, two evening papers, and two Sundays', favoured membership. So did most of the weeklies covering business and farming readership. Only one weekly, the *Hibernian*, equivalent to the *Statesman*,

came out against. No letter writing was organised by either side in the campaign. Instead, both camps flooded the national and local papers with press releases of speeches made by their respective supporters. Full coverage was given to these during the final stages of the campaign, with the *Irish Times* devoting daily several pages to reports of such speeches. The pro-Marketeers planned the press release campaign with great care both as to content and timing. The press release played a particularly important role in the local papers, which did not have sufficient reporters to cover all the meetings held in their localities. The coverage in the press was supplemented by intensive advertising especially by the pros. Finally, journalists in all the newspapers, particularly its industrial correspondents, were regularly briefed, and aided in producing pro-Market feature articles.

Issues in the Campaign

The arguments of the pros concentrated on a few central issues. These were: with Britain joining, Ireland could not stay out; agricultural prosperity; new foreign investment with more exports to a tariff-free Europe, therefore more jobs at home, halting emigration. During the 1960s Ireland enjoyed substantial industrial growth with foreign investment from Germany and Holland outpacing British investment. Thus on the basis of actual experience, the promise of more jobs was persuasive.

Fear of land sales to foreigners was effectively countered in the negotiations for membership, which left control of land sales in Irish governmental hands throughout the transitional period. Fear of free immigration mainly from Italy was similarly stilled by postponing the application of free movement of labour until the end of transition. Opposition from fishermen was nipped in the bud by very effective local campaigning by party activists. Fishermen's fears were allayed on the basis of the renegotiation of the common fisheries policy by the applicant countries. Other issues included the effect of regional policies and industrial co-operation on reducing the divisions between North and South, and the lessening of Ireland's dependence on Britain, once inside the Community.

Anti-Marketeers concentrated on rejecting full membership and favouring associate status instead. Cost of living and price comparisons with Continental shop food prices, dominated the argument to the housewives. The other main issues were: the impoverishment of a country on the periphery of the Community, and the inability of most traditional industry to withstand free competition. This would bring massive unemployment and lead to even further emigration and depopulation; the vulnerability of agricultural small holdings, fear of mass Italian immigration; the inevitable involvement of neutral Ireland in NATO and foreign wars; and finally loss of Irish sovereignty and control of Irish domestic affairs.

Conclusions on the Campaign

The success of the pro-Marketeers lay in the closest co-ordination between the European Movement, the Government, the Farmers, and the two main political parties. The development of quite a lengthy and carefully planned educational campaign, ensured a good understanding of the issues by the opinion formers, who played a decisive role in shaping public attitudes during the actual referendum campaign. Intensive party organisation by Fianna Fail in co-operation with Fine Gael ensured an exhaustive canvass and an effective pull-out of the voters on the day. The identification of special interest groups and the neutralisation of incipient opposition by supporters at grass roots level, confined vocal opposition to the lunatic fringes. The public were flattered by the attention paid to them, and appreciated the simplification of the complex issues in a few very well presented arguments, on which the pro-Marketeers based their campaign. Thus the issues became the subject of intelligent and coherent discussion in pubs, homes and at work, with very little heat and animosity. Although the anti-Marketeers protested against the public funding of the European Movement and the pro-Market bias of the Government Information Service and of the media, nevertheless no real or lasting bitterness was generated. When the decision in the referendum was reached, the opposition accepted the verdict and started to play a constructive role in the Community. The Labour Party dropped all opposi-

tion and, with the trade unions, are now the most active participants in the European Institutions. Educational programmes organised by the trade unions, for instance, are now dominated by the European dimension.

CHRONOLOGY

1937		A plebiscite on the constitution provided for the introduction of referenda for amendments to the constitution.	1971	Autumn	The Labour Party Congress voted against full membership.
1954		The Irish Council of the European Movement was founded.	1971	Autumn	Pro-Market Labour Party supporters organized a European Socialist Seminar addressed by Continental Social Democratic Leaders.
1959		Referendum held to abolish proportional representation. Rejected.	1972	January	Signature of the Treaty of Accession. The Government introduced a Bill into Parliament in February, providing for a referendum to amend the constitution.
1968		Referendum held to try to change the number of electors for each Member of Parliament. Rejected.	1972	January	Individual unions held delegates conferences and then convened a special delegate Congress of the Irish TUC. This passed a resolution against membership overwhelmingly.
1971	early	The Common Market Defence Campaign was launched by a study group of University lecturers and economists.	1972	From January to March	Fianna Fail organised one day seminars in every one of the 44 Parliamentary Constituencies.
1971		Government submitted a White Paper on the results of ECC negotiations to Parliament.	1972	April 17	Official campaign started and lasted for three weeks.
			1972	May 10	Vote approves membership by 83% to 17%.

Chapter IV

THE NORWEGIAN DECISION AGAINST ENTRY INTO THE EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY: THE REFERENDUM OF SEPTEMBER 24, 1972

Legal Framework

Referenda are not part of the Norwegian constitutional process. Prior to 1972, there have only been four previous occasions on which referenda have been held in Norwegian history. Two were held in 1905, on the dissolution of union with Sweden, and on whether Norway should become a monarchy or a republic. In 1919 a referendum introduced prohibition, and in 1926 prohibition was abolished.

When Norway considered joining the Common Market, alongside Britain in 1962, it was generally accepted that the issue would be submitted to a referendum. A White Paper published in 1967, recommended that if Parliament approved Norwegian entry to the Community as a result of this second effort to join, the Government would agree to hold a referendum. Finally in 1970, there was a general understanding that, following negotiations for entry, a referendum on the issue would be held. This view was reinforced by the existence of divisions on this issue within political parties. The referendum was to be consultative, requiring a subsequent three-quarter majority in Parliament for final approval. Prior to the referendum, about two-thirds of Parliament favoured entry, but it was expected that had the referendum approved entry, the necessary Parliamentary majority would have been obtained. The view is also held that, had a referendum not been promised and held, the Government would have ultimately obtained the requisite three-quarter majority.

Political Parties

The 1972 Parliament of 150 members consisted of five political parties which, before the referendum were divided on the European issue as follows: of 74 Labour Party members, 65 were in favour, 9 against. All 29 members of the Conservative Party favoured entry. The Liberal Party was split with 7 members for, 6 against. The Christian Peoples Party, representing the low church and non-conformists, was split 7 for, 7 against. The Centre Party of 21 MPs, representing farmers, was solidly against.

Timetable of the Official Campaign

The Norwegian negotiations were completed on 14th January 1972 and the treaty was signed on the 23rd January 1972, in Brussels. A comprehensive White Paper, outlining not merely the negotiated terms, but every conceivable consequence of entry, was presented to Parliament on the 6th March 1972. Apart from the main issues, it covered amongst others, the consequences for the wine market in Norway, for social services, including even policy on kindergartens. The aim was to illustrate what would undergo changes, as well as areas of social concern which would remain unaffected by entry.

Following the publication of the White Paper, comprehensive consultation on its contents took place within the political parties and the trade unions. The discussions within the Labour Party for instance, started in local parties at grass roots level, moved up to county and regional levels, and were concluded at a national Labour Party conference in May 1972, which approved entry by a large majority. The trade unions carried out a similar procedure, culminating in a special congress at the beginning of June 1972, approving entry overwhelmingly. Similar procedures were followed by the other political parties, each of which took a policy stand on the issue, with the exception of the Liberals and the Christian Peoples Party, who agreed to differ and remained divided.

In June 1972, Parliament debated the issue for three days, without taking a vote on it. At the same time it adopted the law for a consultative referendum. A simple majority of those voting would decide the issue, and it was understood that, although the referendum was consultative, the result would become binding upon Parliament.

The actual campaign on behalf of the Government did not get into its stride until after the summer holidays in mid August, that is some five weeks before the referendum date of 25th September. The first two weeks of the campaign were overshadowed by a nationwide pre-occupation with the Munich Olympic Games. In consequence the intensive pro-Market campaign lasted only about three weeks.

Public Finance

Special funds were allocated by Parliament for the conduct of the Campaign. About 5 million kroner were given to the political parties in proportion to their Parliamentary strengths. In addition about 1¼ million kroner each were paid over to the pro and anti-Market organisations, and it is estimated that the Government itself spent some two to three million kroner on its own information campaign. Thus some 10 million kroner of public funds were allocated for the campaign in a country with a population of just under 4 million. The equivalent expenditure in Britain, allowing for the size of our population, would have involved almost £10 million of public funds. In allocating funds to the political parties and the pro and anti organisations no specific conditions were laid down for the use of the money. Thus funds could be used for propaganda, determined by the parties and the organisations who received them.

Government Publicity

Negotiations for entry started in 1970. From May 1971, the Government Press Department started issuing comprehensive booklets on Community policies covering such topics as agriculture, fisheries, social and industrial policies, etc. In all some fourteen booklets were published over the course of the year, which were supplied free of charge against application forms published in the press. In addition, a large number of brief pamphlets, summarising the issues, were similarly available on application. No general, unsolicited distribution of literature was undertaken, except for a letter from the Prime Minister addressed to all electors and distributed in September 1972, just prior to the referendum.

A widely used Government publication of special use to speakers, was produced in March 1972. This gave one hundred answers to questions which were compiled to deal with every subject with relevance to the European issue. In addition the Government laid on a special telephone information service, with experts answering all questions put to them.

Pro-Market Organisation

Apart from a small European Movement with an individual membership support mainly in Oslo, no overall pro-Market organisation existed until May 1972. The European Movement approached the Labour Party and TUC as early as the spring of 1971, recommending the setting of an all-party pro-Market organisation. Internal Labour opposition against coalescing with party political opponents, prevented any action. One of the arguments put was that such a coalition would legitimise a similar cross party coalition on the part of the antis, and that until the Labour Party and the Trade unions determined their official policies on entry, after negotiations, no overt co-operation with other parties on the pro-Market side would be acceptable.

Finally an all-party pro-Market organisation named "Yes to EEC" was founded in February 1972, without Labour and TUC support. Only in May 1972 did the Labour Party and trade unions give tacit approval to all-party co-operation, but this actually never took effect.

The pro-Market Campaign Organisation suffered from internal suspicions and dissensions, and an inefficient and bureaucratic administration. There was little central strategy, with agreement on tactics based on the lowest common denominator of consent. Thus Conservatives were urged to keep a low profile, not to embarrass those on the left, and stress was laid on a reasoned and "responsible" campaign. There was practically no regional and local organisation, although efforts were made during the last few weeks of the campaign to rectify this gap. The pro-Marketeters' financial resources, at no stage reached the level of the antis, except perhaps during the last few weeks of the campaign, following an urgent appeal for funds from industry. The campaign was sustained by trained speakers supplied to meetings organised throughout the country. They included sixty speakers supplied by the Trade unions alone. Letter writing was organised both to the national and local press.

Anti-Market Organisation

Already in 1961-2, left-wing socialists and communists joined hands with the powerful conservative farmers organisations to oppose Norwegian entry. The farmers organisations provided the funds, and the left adopted a low political profile in this alliance of political extremes. Farming and fisheries accounted for about 12% of the population. But the producer co-operatives were extremely powerful with influence well beyond their numerical strength. The co-operatives, the Farmers Union and the Farmers Economic Association monopolised wholesale distribution of foodstuffs and about 90% of retail milk distribution. They had therefore, a powerful vested interest in retaining their system of organisation and distribution, which seemed threatened by the adoption of the EEC common agricultural policy and its market organisation. In addition the levels of producer prices in Norway were between 20 and 30% higher than within the EEC, thus raising the prospect of the reduction of farmers' incomes.

The Left on the other hand had powerful support from shipyard workers and communist trade unionists. They, furthermore, successfully mobilised the so-called New Left intelligentsia and captured militant student support in the universities.

In the spring of 1970, before negotiations actually started, the People's Movement against Norwegian membership of the EEC was founded, and in August 1970 its formation was made public.

A highly professional organisation, masterminded in the universities, was set up, totally financed by the farmers' organisations. In addition to a large secretariat, employees on the payroll of the farmers' organisations were seconded on a full-time basis to work for the anti-Market campaign. Local committees were set up throughout the country, but there was the fullest co-ordination and central direction of the campaign. This was headed by a single individual Mr. Arne Haugestad, who masterminded the strategy and tactics. In spite of this centralisation, the local organisations worked intensively, and every local community appeared to have its own "Enoch Powell".

The anti-Marketeers produced a widely distributed newspaper called "EEC News," which was published irregularly at first, then monthly, and finally fortnightly during the final stages of the campaign.

The print was massive, increasing in the final stages to 1,300,000 copies per issue, that is one copy for every three members of the population. Supporters distributed these throughout the country on a door-to-door basis, often using schoolchildren for the purpose. In addition a large number of four-page mimeograph pamphlets were produced and delivered widely. Anti-Market stands for literature and information were set up in every town throughout the country.

At a very early stage the anti-Marketeers organised the letter-writing campaign which saturated the correspondence columns of the national and local press. In addition trained speakers were supplied for meetings.

A special feature was the collection of signatures of participants at public meetings, organised by the anti-Marketeers, thus committing the audience to an anti-Market stand. Subsequently large advertisements appeared in the press especially in local newspapers, headed by the anti-Market slogan (the antis adopted the Norwegian national colours with a large NO as their symbol), and listed names of prominent supporters within the local communities declaring themselves against membership. The success of this tactic of mobilising local opinion leaders showed itself in the final poll, when some local communities voted 80 and 90% against membership.

Visits to Brussels

Delegations mostly of pro-Marketeers were sent to Brussels with the antis confining themselves to only one delegation visit. About 500 people were involved in these visits.

Mass Media

TV and radio, which is publicly owned, gave fair but neutral coverage to the issues. The political pro-

grammes, apart from debates between pros and antis, tended to favour the pros, because the journalists covering the negotiations gave factual information on the programmes. Other programmes of a cultural or popular nature were well infiltrated by the antis, and counter-balanced the favourable position adopted in the political programmes.

Great care was taken by the antis in the conduct of the TV and radio debates, by analysing the arguments presented by their speakers, and briefing future debaters carefully about their responses and their method of handling the issues. Supporters from both sides were organised to put questions to participants on the television and radio debates. The same organised questioning dominated the Government's telephone information services.

The national newspapers acted largely as spokesmen for the political parties which they backed. Thus editorially most of the national press was favourable, except for the Liberal press which tended to be against as well as the farmers' publications. The local newspapers were dominated by the organised letter-writing campaign of the pros and the antis.

Issues of the Campaign

The pro-Market campaign concentrated on an analysis of benefits and disadvantages, with a reasoned but complex approach on a massive range of issues, including agriculture, fisheries, social services, etc. Balance sheets were struck, showing the margin of advantage. The question of principle was largely lost in the debate, which was dominated by minutiae. The antis exploited this by putting forward the most far-reaching and absurd arguments, which were patiently disproved in response, only to be ignored by the antis, as new issues were raised by them. Thus the pro-Market campaign appeared constantly on the defensive, fighting on the ground prepared and dictated by the antis.

The anti-Market attack was not merely confined to the larger issues of the threat to agriculture and fisheries, but claimed the end of Norwegian regional policy

and the end of its local government. The anti-Catholic sentiment played an important role, with virulent opposition of the low church and non-conformist laity fighting on the "No Popery" ticket, and quoting the bible in support of their case. The more extreme claims included the threat of the flood of foreign workers who would rape the Norwegian women; the import of prostitutes and the setting up of brothels under the Community's rules of freedom of establishment, and even the abolition of bicycles in Oslo.

The antis determined their strategy by concentrating on a few major issues of principle which, by dint of repetition, were hammered home. The underlying theme was that it does not matter what you know but how you feel about Norwegian membership of the European Community. Norway's fairly recent independence in 1905, followed 500 years of union with Denmark and Sweden. Thus the concept of European Union tended to militate against the tradition of Norwegian self determination. Norway was seen to be on the periphery of the European continent. Therefore European integration meant centralisation, with the consequent impoverishment of Norway and the reduction of Norwegian autonomy. All current dissatisfactions within Norwegian society were used to add emphasis to the threat of centralisation, with decisions taken away from the Norwegian people over their way of life, and thus the possibility of correcting society's injustices. Comparisons between relative Norwegian prosperity and Continental poverty were a powerful weapon, with inefficient and poor farmers in France and Italy contrasted unfavourably with the prosperous Norwegian agriculture.

Although farmers and fishermen represent only 12% of the population, Norwegians have a romantic attachment to rural life, from which most of them came in living memory. The farmers tended to be populist against centralisation, and "little Norwegians", favouring isolation as against integration. In spite of the favourable result of the negotiations for the farming community, the claims that farmers would suffer the loss of a third of their income was continued, and people were warned against the risk that, whatever may

have been negotiated, the Community would ultimately reverse the favourable terms then obtained.

A major shock was administered by the Community, in adopting a common fisheries policy in 1970. Norwegian fishermen who, unlike the British and Continental fishing industries, depended mostly on coastal fishing, saw the policy as a threat to their livelihood, with the British and Continentals swamping Norwegian coastal areas with their large trawlers. Northern Norway with half a million population, almost entirely dependent on fishing, came out solidly against entry. Their opposition was led by the former minister of fisheries who, after a brief spell in the Norwegian negotiating team, resigned from the Government.

The Left *antis* played down their colours. No red flags were used, only the Norwegian symbols. They became the foremost nationalists in defence of Norwegian independence and its way of life. Because of Norway's attachment to NATO and western defence, no attack was launched against the Community on defence grounds. They based their position on the fact that European integration had nothing to do with defence.

As the campaign developed, attitudes polarised and split families. If the topic of conversation was Europe, the arguments were fierce. It thus became accepted, that the Market issue was taboo, if pleasant social intercourse was to be maintained.

Voting took place on two days, that is the 24th and 25th September 1972. The Norwegian electoral system is one of proportional representation based on party lists, in multi-member county constituencies. Thus no specific smaller constituency or ward organisation existed. While transport was made available to bring electors to the polls, no system of knocking up support on the day, traditional in Britain, was practised. The result was 53% against membership, 47% for, on a 78% poll. This, to the surprise of everybody, was some 4% below the normal turnout at general elections.

Anti-Marketeers were surprised at their victory, as they had already started planning to continue their battle, had they lost. The pro-Marketeers were similarly dismayed, having believed that the public would follow

the advice of the establishment and leading opinion formers of the main political parties and the trade unions.

The result had a profound impact on the political system, giving new prominence to extra parliamentary pressure groups. It diminished the authority and freedom of party political leaders and, ever since the referendum, it imported into the political parties a lack of decisiveness through fear of public reaction. There is, furthermore, a much greater sense of alienation between the political parties and the public today.

Conclusions

The *antis* started intensive campaigning eighteen months before the pros, that is in August 1970 as against March 1972. The Labour Government and the trade unions did not enter the fray until late in August, a mere five weeks before the referendum. The *antis* legitimised their position in the public eye, because of the length and intensity of their campaign, which the political parties found difficult to counter by indicating their position much too late.

The pro-Marketeers depended on a plethora of organisations with differing policies and mutual suspicions. They had two thousand arguments instead of concentrating on a few salient issues. These were confined to economics, and ignored and played down political implications. They found themselves constantly on the defensive, denying loss of sovereignty, relying on the veto power, instead of taking the bull by the horns, and developing a coherent political case for integration.

The pro-Marketeers concentrated on the terms of entry, and lost sight of the arguments of principle. Finally the pro-Market campaign lacked enthusiasm, relied on the "silent majority" who, they hoped, would follow the advice of the establishment.

The unconditional grant of Government funds to the pro and anti organisations meant that public views were used to spread misconceptions and outright falsehoods. The failure of the Government to agree the

timing of the referendum with the Danes, also played some importance. Had Denmark voted first, the Norwegian result might well have been different. Contrary to the final vote, the Norwegian media predicted a very close result in Denmark. On the other hand, some feel that Norwegian rejection of membership, reinforced the subsequent strong pro-Market vote in Denmark.

The fundamental difficulty, as in Britain, lay with the attitude that Norway was being asked to join Europe, whereas the people did not really consider themselves part of our continent. The island mentality of the British is as strong in Norway which, unlike Denmark, is separated by water from the mainland of Europe.

CHRONOLOGY

1905		Referendum held on the dissolution of union with Sweden.	1971	May	Government Press Department started issuing comprehensive booklets on Community policies.
1905		Referendum held on whether Norway should become a monarchy or a republic.	1972	January 14	Norwegian negotiations were completed.
1919		Referendum introduced prohibition.	1972	January 23	Treaty was signed in Brussels.
1926		Referendum abolished prohibition.	1972	March	Government publication of special use to speakers.
1967		White Paper published, recommending that if Parliament approved Norwegian entry to the Community, the Government would agree to hold a referendum.	1972	March 6	White Paper outlining every conceivable consequence of entry was presented to Parliament.
1970	Spring	People's Movement against Norwegian membership of the EEC was founded.	1972	May	National Labour Party conference which approved entry by a large majority.
			1972	June	Special congress of trade unions approving entry overwhelmingly.
			1972	June	Parliament debated the issue for three days without taking a vote on it. At the same time it adopted the law for a consultative referendum.
			1972	August	Actual campaign on behalf of the government started.
			1972	September	Letter from the Prime Minister addressed to all electors.
			1972	September 24 and 25	Vote rejects membership by 53% to 47%.

Chapter V

DENMARK'S ENTRY INTO THE EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY: THE REFERENDUM OF OCTOBER 2, 1972

Background to the Danish Referendum

Under Article 42 of the Danish Constitution, Bills passed by the Folketing (Parliament) may be put to a referendum at the request of one-third of its members. Certain Bills are exempt; for example, those dealing with financial matters or taxation, as well as those introduced for the purposes of discharging treaty obligations already in existence. In addition, under Article 20 of the Constitution, legislation involving the surrender of powers vested in the authority of the Realm to an international body (such as the European Economic Community) must be submitted to a referendum, unless such legislation holds the support of 5/6ths of the members of the Folketing. Constitutional amendments are also subject to referendum under Article 88, and seven such referenda have been held since 1953.

Until 1971, the Danish government's party establishment favoured Denmark's entering the Common Market. On November 11th, 1970, during a debate in the Folketing on the European Community, the former Social Democratic Minister for Economic Affairs tabled a motion calling for the government to resume negotiations with regard to Danish membership, and this motion was adopted by a vote of 119 to 13. The aggregate vote of the four major parties (the Social Democrats, Venstre, Radicals and Conservatives) was, at this time, sufficient to hold a 5/6ths majority in the Parliament, allowing for constitutional amendment without a referendum.

Within the ranks of the largest party, however, the Social Democrats, there existed a majority of opposition, which was joined by that of the Liberal Radical-Left. By the election of 1971, party control had weakened, and a pronounced swing to the left benefited the Socialist Party and widened the platform for anti-membership sentiment. In his May-day speech of 1971, Per Hakkerup, the political spokesman for the Social Democrats, suggested holding a referendum. The following day, at Hakkerup's suggestion, the Social Democratic Party board and the Folketing group adopted a resolution advocating a *definitive* referendum, even though the Folketing was still able to muster a 5/6ths majority.

Commitment to the Referendum

After a ministerial meeting on May 4th, the Radical Prime Minister, Hilmar Baungaard, declared that the government had agreed to hold a referendum, the result of which would represent the final and binding decision on Danish entry into the Common Market. Max Sorenson, the government's constitutional advisor, stated that such a referendum would not be at variance with the Danish Constitution, provided special legislation were introduced.

On the 18th of May, 1971, a motion was submitted by the Venstre, Radical, Conservative and Social Democratic parties, and was adopted by a vote of 132 to 12. It read:

The Folketing confirms the Market resolution of November 11, 1970, and calls on the government to cause the question of Denmark's adherence to the European Communities to be submitted, after its passage by the House, to a final referendum based on the regulations laid down in Section 42 of the Constitution.

At a meeting between Knud Hertling, the Minister for Greenland, and members of the Executive Committee of the Greenland National Council in Copenhagen in November of 1971, it was agreed that Greenland would join the European Economic Community simultaneously with Denmark, provided that consideration was given to development in Greenland.

Special Legislation

On March 15th, 1972, Ivan Nørsgaard, the Minister of Market Affairs, laid before the Folketing a one-page Bill (accompanied by nearly 2,000 pages of annotations and enclosures) relating to Denmark's accession to the Common Market treaty. At the same time, Nørsgaard submitted a Bill pertaining to the referendum; it received first reading on April 28th.

From September 4th to 8th the Folketing held an extraordinary session to deal with the two Bills respecting Danish membership in the EEC. The Bill, which called for adherence to the European Economic Com-

munity, was given third reading on September 7th, and was adopted by a vote of 141 to 34, with two abstentions and two absent. The Bill for a referendum to be held on October 2nd was passed unanimously. Though the government had decided early in April that the referendum would take place in October, the announcement of the date was not made until September. The government had passed Act 407, an "Act Relating to a Referendum on a Bill Governing Accession to the European Communities" which came into effect on September 13th. It specified that the referendum should take place according to the regulations laid out in the Danish Election Act of 1953, chapter VII, which specified, among other things, that

At the instance of the Prime Minister the bill or law will be notified in the State Gazette and an announcement made of the day when the referendum is to be held. Polling takes place at earliest 12, and at latest, 18 weekdays after the announcement.

Government Activities

The government and the Folketing undertook a massive educational campaign. The Folketing released a sixteen-page broadsheet which was distributed to every household in May of 1971. It contained articles both for and against Danish membership, as well as official statements by the nine major political parties. The government also issued twelve booklets on the institutions of the Common Market and its policies, together with a compendium of 136 questions which had been raised by the public and answered by a panel of government experts. This was supplemented in September by a publication of the Secretariat for the Ministry of Foreign Affairs containing answers to thirty-three questions regarding the Common Market by the Federation of Trade Unions. Earlier, in July, the government had published a White Paper entitled, "Denmark and the European Communities", also prepared by the Secretariat. Unlike the British White Paper, however, the Danish production merely reviewed the results of Denmark's market renegotiations and offered no commentary. Government funds, managed by the Ministry of Education, were made available to parties and organizations in-

volved in the information campaign. The total amount of public monies spent was approximately \$2,700,000 for a population of five million.

Furthermore, a list of speakers was published with descriptions of their qualifications and whether they were in favour of membership, against, or objectively neutral on the issue.

General Information Campaign

A special unit was set up under the direction of Mr. K. Helveg Peterson, M.P., with financial resources allocated by Parliament to make grants to all organisations involved in the educational campaign.

The principal task of the unit was to invite the co-operation of the political parties, establishments for adult education, cultural institutions, trade unions, public service organisations, etc. They were asked to organise meetings and seminars open to the public. Meetings could include speakers for and against, as well as lecturers giving purely factual information. Any organisation could apply for funds for these activities without any discrimination as to their stand on the issue, and included the European Movement, The People's Movement Against Membership, and others.

Grants were given on a strictly defined formula and payment was made against properly certified vouchers. Scales were laid down for lecturers fees, hire of halls, speakers travelling expenses, subsistence and travelling expenses for participants and costs of administration. No general grants were given to organisations for their other activities, such as publications, advertising or propaganda. The demand vastly exceeded the funds allocated.

Some 500,000 people were involved in this educational campaign, or 10% of the Danish population.

Study Visits to Brussels

A special programme of two-day visits to Brussels was organised by the Unit, in co-operation with the principal organisations involved in the campaign. Par-

ticipants consisted of opinion leaders, lecturers, journalists and others carefully selected to give full representative coverage for age, occupations and regions of the country. About 1,000 people were involved, who were briefed in Brussels by members of the Danish mission to the Community and European Commission officials.

The Wording of the Question

The Danish electorate was asked to approve the draft law enabling Denmark to become a member of the European Community by voting JA (yes) or NEJ (no). There was no question *per se*; the ballot consisted purely of the words "Ja" and "Nej", with a space left for the voter to mark his choice. Attached to the ballot was a form giving directions to the voter, which read, "Voting concerns the bill relating to Denmark's accession to the European Communities adopted by the Folketing: He who votes FOR the bill puts an X at YES, he who votes AGAINST the bill puts an X at NO."

By the Danish Constitution, a draft law put to referendum is deemed to have been rejected if a majority of the electorate voting vote against it, *and* if the negative votes comprise at least thirty per cent of those entitled to vote. As in elections, referenda results are declared for each individual polling station, of which there are several in each constituency, and facilities exist for postal and absentee voting.

Pro-Market Campaign

There was no special co-ordination of the pro-Market campaign. This was left largely to the political parties and those sectors and organisations favouring membership of the Community. These included commerce and industry, farmers, fishermen, the major trade unions and their leaders, the main Liberal and Conservative parties, the leadership and about half the Social Democratic party and about half the Radical party. The Danish Movement for joining the Common Market was formed in the Summer of 1971 consisting of a small national committee of some 12 individuals headed by 2

ex-Ministers: one Social Democrat, one Liberal and included non-political personalities representative of the whole spectrum of society. They were helped by a number of similar groups in the provinces supported by individuals campaigning at grass root level. The European Movement in Denmark, which is directed by a Council representing the principal political parties and representatives of industry and trade unions, concentrated its work on organising study seminars, production of charts and literature. In the Spring of 1972 it organised fund raising, collecting some 5 million Kroner or about \$710,000 most of which was spent on advertisements, posters, stickers and leaflets. About \$138,000 was passed on to the Movement for Joining the Common Market and its branches. Most of the funds were raised from industry, the rest from individuals. In addition considerable literature was produced by industry, trade unions and trade associations, large companies, the political parties who all supplied their own funds to pursue their respective campaigns.

Anti-Market Campaign

The People's Movement Against Membership started organising in the Summer of 1970, as soon as negotiation for Danish membership was started, or about one year before the pro-market forces started planning their campaign. The anti-Market campaign included political parties such as the Communists, the People's Socialists, the Georgian Party (against all taxation except site value rating), half the Radical and Social Democratic parties. In addition the anti-Market campaign had the support of most youth organisations, students, teachers, social workers, professional organisations, women's organisations, environmentalists, artists, actors, authors, academics, etc. Indeed it was regarded as fashionable and "IN" to be anti-market. The anti-Marketeers were the idealists and often quite fanatical in their convictions.

The Movement organised grass root branches throughout the country and was both active and vocal throughout the campaign. It organised mass rallies including one said to number 80,000 people in Copenhagen during the Summer of 1972.

It is estimated that funds, raised by the anti-Market campaign, nearly equalled those raised by the pro-Marketeteers, and came mostly from individuals including a number of wealthy industrialists. The money was spent on the organisation of meetings, rallies, simple leaflets and advertisements. No serious pamphlets or substantive literature was produced. Most of their arguments were by way of slogans or simple messages.

The Conduct of the Campaign

In Denmark radio and television are state-owned and carry no paid advertising. However, free time was made available equally to political parties and television carried the Parliamentary debate on entry into the Common Market. In the press there was a regular bombardment of full-page ads which threatened drastic consequences if Denmark voted NO. Pictures of industrial construction sites where projects would be abandoned if membership was voted down were accompanied by statements by employers who threatened to move their operations to Common Market countries. Claims were made that wage levels and social security benefits would be jeopardized by the economic stagnation which would result from an adverse vote. In opposition to this campaign, a few days before the referendum, Denmark's largest circulation daily ran headlines to the effect that German financial and real estate firms stood ready to 'buy up' Denmark once the rights to purchase Danish land were obtained through Danish entry in the EEC. Dramatically strengthening the pro-market arguments, however, was the declaration of the government that it would sharply devalue the Krone if entry was voted down, and during the week of the referendum foreign exchange markets closed. It was a smooth and apparently effective campaign by the government and its supporters.

In contrast with the situation in Norway, a rejection of the opportunity to join the EEC would have earned the hostility of farmers, who numbered some ten per cent of the work force and who, confident of their ability to compete in a larger market, expected economic benefits from membership. Similarly, Danish fishermen, being deep-sea as opposed to coastal fishermen, believed entry into the European Community

would guarantee them a market. Both groups supported entry.

It was generally recognized that the economy as a whole would be adversely affected if membership was not achieved, a fact the industrialists, for example, fully acknowledged. Indeed, all major occupational associations in Denmark supported entry into the EEC. Opposition came from some trade unions, though, as in Norway, a special congress was held to establish a union position and resulted in a moderate endorsement of membership by an executive vote of 63 per cent.

Opponents of entry used arguments combining fears of uncontrollable economic growth with ideological hostility. Trade unions would be weakened by membership in an organization where such unions lacked strength, and national labour markets would be disrupted by membership. The EEC, they argued, was undemocratic and not interested in the problems of the common people. Working conditions would be worsened by mass takeovers of national enterprises while the country would place its economic future increasingly in the hands of big member states. Like Norway's opposition, opponents of the EEC in Denmark were for the most part academics, editorialists, left-socialist politicians and trade union leaders. These groups organized on the basis of shared attitudes and expressed their fears through promotional pressure groups. Unlike similar groups in Norway, however, these ad hoc organisations elicited little support from the Danish electorate. The referendum of October, 1972 favoured membership by a vote of almost two to one.

The most significant degree of acceptance for the image of the EEC as a capitalist enterprise seems to have been found among the working class and the young. Pre-referendum opinion polls indicated much lower support for entry among blue collar workers than among office workers and salaried employees, and another Danish survey revealed that the younger the voter, the less likely to support entry. The total poll in the EEC referendum was 90 per cent; 63.3% in favour of membership, 36.7% against.

Denmark's choice appears not to have been affected by Norway's NO vote. In the referendum the undecided

(if they voted at all) seem to have followed the government's advice. The post-referendum results were similar to those in Norway, however. In both countries the established party system was smashed in the election of 1972 held shortly after the referendum. In Denmark, five new parties entered the assembly to join five established parties, while the most dominant of the older parties, such as the Social Democrats, suffered extreme losses. The impasse was not broken by yet a further election in 1975. Older parties regained some ground, but the maverick Progress Party survived, a symbol of continued flux.

CHRONOLOGY

					membership in the Common Market.
			November 11		Market debate in the Folketing.
1971	May 2				Market Resolution adopted recommending a <i>definitive</i> referendum.
	May 18				Resolution confirmed by the Folketing.
	July 19				White Paper, "Denmark and the European Communities", dated July 16th, released.
		1971	September 10		Secretariat of the Ministry of Foreign Affairs publishes answers to a list of 33 questions posed by the Federation of Trade Unions.
			November 18		Greenland agrees to join the EEC simultaneously with Denmark.
		1972	April 22		Minister for Foreign, Economic and Market Affairs announces Danish government will adhere to the EEC regardless of the outcome of the Norwegian referendum on entry.
			April 26		Referendum Bill introduced along with Bill to recognize the EEC Treaty of Accession. Both receive first reading.
			September 4-8		Extraordinary Folketing session to deal <i>inter alia</i> with two Bills.
			September 7		Bill relating to adherence to the Common Market given third reading; adopted. Bill for referendum to be held on October 2nd is adopted unanimously.
			September 25		Norway rejects membership.
			October 2		Denmark votes in favour of membership.
1962	February 15				Ministry of Foreign Affairs publishes 472-page report, <i>Denmark and the European Economic Community</i> .
1963	January 26				President de Gaulle informs Danish Prime Minister that Denmark can choose between full membership or association regardless of what happens with Great Britain.
1964	November 12				The Folketing (Parliament) debates Danish market policy.
1967	May 11				Social Democratic motion is adopted, to the effect that the "Folketing authorizes the Government to resume negotiations with the EEC." Passed by 150 votes to 20. Denmark submits its application for membership within minutes of this vote.
1970	June 10				Denmark receives official invitation from the Common Market to negotiate its admission.
	June 30				Denmark, Great Britain, Ireland and Norway commence negotiations in Luxembourg towards full

Chapter VI

THE BRITISH DECISION ON CONTINUED MEMBERSHIP IN THE EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY: THE REFERENDUM OF JUNE 5, 1975

Customs and Precedents¹

The referendum was not an entirely new idea in British politics despite the arguments of its opponents. The concept of the "People's Veto" was first discussed in the 1890s, when it was referred to by a leading constitutional authority, who declared, "The nation is sovereign and may well decree that the constitution shall not be changed without the direct sanction of the nation." In 1911, a Bill was presented to the House of Lords to enable the electorate to be polled directly in the event either of the rejection by the Lords of a measure passed in the Commons, or of a petition by 200 members of the Commons for a poll on a measure approved by both Houses. This was followed by a clause to amend the Parliament Bill, so that constitutional changes could not come into effect unless approved by a referendum. These measures were never adopted.

Winston Churchill was particularly delighted with the idea of a referendum, and suggested the use of one in 1945 to determine whether the people favoured an extension of the wartime coalition until such time as Japan surrendered. Clement Attlee rejected the notion as "too alien to all our traditions", though it could be established by reference to local referenda held in Wales and Northern Ireland that six of the previous nine Conservative prime ministers had favoured or voted for a referendum being held on one issue or another.

On December 10th, 1969, Bruce Campbell, the Member of Parliament for Oldham-West, moved that electors should have the right by referendum to decide whether Britain should enter the European Community. The old model of parliamentary democracy no longer seemed sufficient in an issue that cut through partisan boundaries. As Campbell argued:

The three major political parties have declared themselves to be in favour of this country joining the Common Market. It therefore follows that this question will never be an election issue, and the people will have absolutely no chance of ever being

able to express their views on it through the ballot box at a General Election.

There was some discussion of the device during the election of 1970. All three party leaders rejected the idea, though it was canvassed again after the election. To the Labour Party leadership, whose followers were considerably divided on the Common Market issue, a referendum might have provided a useful way out of some of its difficulties. Yet when the idea was put to the National Executive at the end of 1970, a seconder could not be found for the motion. The Special Party Conference of July, 1971 called for an election, not a referendum. In the meantime, unofficial opinion polls revealed that a referendum would probably produce a two-to-one majority against entry into the Common Market.

Background to the Referendum

The Labour Party's policy, as it developed in late 1971 and early 1972, rejected the idea of a referendum on the principle of membership in the EEC; it put its emphasis instead on renegotiation of the terms for Britain's entry. While the Labour Party leadership favoured an election on the terms of membership, followed by renegotiation once a Labour government was back in power the left wing of the party and the anti-marketeers opposed this approach, for they feared it would afford the future Prime Minister maximum room for manoeuvrability.

The change to a policy favouring first renegotiation, and then a referendum was occasioned by an amendment put forward during the passage of the European Communities Bill, which would have provided that a referendum be held before entry could take effect. On March 18th, 1972, Tony Benn again proposed a referendum, and was voted down by the Shadow Cabinet. The National Executive, unable to agree on its approach to the question, reversed itself, however, and accepted the idea of a referendum. The Executive believed that such a stand would permit the party to appeal to those totally opposed to entry, as well as to those merely dissatisfied with existing terms of membership.

¹This chapter has drawn extensively on David Butler and Uwe Kitzinger, *The 1975 British Referendum* (London: 1975).

Then on March 22nd, the Shadow Cabinet, in its turn, reversed the position it had asserted earlier in the week and came out in favour of a referendum. Three pro-market members, Roy Jenkins, George Thomson and Harold Lever, resigned in protest. Jenkins warned that opposition to the terms of membership appeared to have covered general opposition to the principle of the Community itself, and worried that a referendum might prove a dangerous precedent.

By this means we would have forged a more powerful continuing weapon against progressive legislation than anything we have known in this country since the curbing of the absolute powers of the old House of Lords.

This policy was favoured by the Labour Party during 1973 and 1974. It was an issue in the election of February, 1974, when both the Liberals and the Conservatives upheld membership, while Labour argued for renegotiation. In the event, on March 4th Harold Wilson replaced Heath as Prime Minister and became head of a minority Labour government. Thus for the first time the Community faced a government in one of its member states that seriously questioned whether it should be a member at all. In April, Britain asked for renegotiation of the terms of its membership.

The Announcement of the Referendum

In October, 1974, Patrick Nairne, the Second Permanent Secretary in the Cabinet Office, was asked to consider the "practical implications" of a referendum on British membership in the Common Market. There were no British precedents to work from, but Nairne, working with colleagues from other departments, was able to produce a long report which was complete enough to provide the basis for Prime Minister Wilson's initial statement to Parliament, the White Paper of February 26th and the Referendum Bill itself.

On January 23rd, 1975, Wilson announced in the Commons that, once the outcome of the renegotiations for British membership in the Community were known, a referendum would be held to allow the British public to express its opinion as to whether the United King-

dom should continue its membership, or withdraw. Provided the results of renegotiation were known in time, the government intended to hold the referendum no later than the end of June. The Government would decide what its own recommendation would be and would announce this in Parliament where an opportunity would be provided for debate. The Cabinet had also decided that, due to the strong opinions long held on the issue and the unique circumstances of the referendum, members of the government who did not feel able to support the Government's recommendation would be free to speak in favour of a different policy during the campaign.

Arrangements for the referendum would require special legislation by Parliament, and the Government announced it would publish a White Paper on the technical methods of taking a vote. This would set out proposals on various matters such as the form of the question to be put to the people, arrangements for conducting the poll, the counting of votes and the announcement of results, the information policy of the Government during the referendum campaign, broadcasting arrangements and the question of expenditures by campaigning groups. The Government would also provide parliamentary time for debate on the White Paper before the Easter Recess so that, in drafting the final legislation, the Government would take full account of the views of Parliament and the public in general. Legislation would have to be completed by the end of May for a referendum to be held in late June; the Government therefore proposed that a Bill be introduced around Easter.

Special Legislation

On January 27th, 1975, a special Referendum Unit was set up in the Cabinet Office, under Nairne's supervision. Early in February this Unit consulted extensively with umbrella organisations that covered interested groups and with political parties; essentially, however, the Unit prepared the White Paper using such guidance as its officials could obtain from the Cabinet as a whole. Its problems lay in five main areas: the counting of votes, broadcasting arrangements, the control of

expenditures, the wording of the question, and the information policy the Government would pursue.

Perhaps the most troubling of these questions was the manner by which votes should be counted. The Cabinet favoured a national count for political, rather than technical, reasons and a majority argued that to have any other method would pose a potential political threat in the event that Scotland, Wales or Northern Ireland produced a result different from that of England. Others displayed concern over the difficulties that conducting a count by constituency might pose for members of Parliament holding different views from their constituents, and held that a national decision, as such, should be made on a nation-wide basis. By March, however, the "Britain in Europe" (pro-Market) group in the country had come out against the consensus of the pro-Market Cabinet members, and argued that a national count might well encourage thousands of Scottish, Welsh and Irish voters to vote against Europe out of "simple exasperation".

Agreement came more readily on broadcasting arrangements. The White Paper indicated the Government's confidence that the BBC and the Independent Broadcasting Authority would ensure a fair balance in news and features programs and provide an equal number of short periods of broadcasting time to the two main campaigning organisations. The actual consultations on these matters were with the committee of party representatives which normally discusses election and other partisan broadcasts.

The Government said it was convinced that any attempt to limit total expenditure by the two sides would be impracticable. Nor would contributions by donors be limited in any way. The Government indicated, however, it would consider how far it was possible to require financial disclosure by the major organisations and interests.

On the matter of an information policy, it was decided that a nation-wide distribution of leaflets outlining the government's position and those of the "pro" and "anti" factions would be carried out. It took longer, however, to decide precisely how these cases should be presented, and to determine what official machinery

should be used to support the Government's recommendation.

When the draft White Paper was presented to Cabinet, attention was drawn by Edward Short, the Lord President, to the areas in it which might prove contentious. Conditions with respect to the minimum majority and the turn-out to be required were discussed at great length, but the issues that proved the most controversial were the wording of the question and the use of official government resources in the campaign. The Cabinet agreed to leave these parts of the White Paper open for debate.

The White Paper was well publicized and generally well received. It was debated in the Commons for a full day, where the Conservatives focussed at length on the constitutional implications of a referendum and wanted to know if the government intended to resign in the event of an adverse vote. The debate ranged from this extreme demand to rather more detailed procedural suggestions, and many of the opinions expressed crossed party lines. The Government was officially in favour of continuing British membership but individual Ministers were free to adopt whatever position they wished.

Ministerial responsibility for the referendum was complicated by this cross-cutting of party positions. Under normal conditions the Home Office would have dealt with the referendum as an electoral matter, but in this instance the Ministers in charge of elections (the principal one being the Home Secretary) were pointedly biased in favour of Britain's continuing membership. Consequently, the Referendum Unit of the Cabinet prepared the Bill, and it was steered through the Commons by the Lord President. The implementation of the Act itself was left to the Home, Scottish, Welsh and Irish Offices, and to the Ministry of Defence (which had regional facilities), administered through their local offices. A Chief Counting Officer would organise the actual count, but the Lord President retained responsibility for distribution of grants to the umbrella organisations and controlled the publication of their accounts.

The Wording of the Question

The Wilson government had publicly stated that the referendum should ask for a simple "yes" or "no" answer to a single straightforward question about staying in or leaving the Common Market in light of the new terms. Though it had been suggested that more than one question should be posed on the ballot paper, and that these questions might include one asking if the voters might prefer to leave the matter to Parliament, the Government felt the advantage lay in simplicity. There would be only one question on the ballot, and the wording proposed in the White Paper was:

The Government have announced the results of the renegotiation of the United Kingdom's terms of membership in the European Community.

DO YOU THINK THAT THE UNITED KINGDOM
SHOULD STAY IN THE EUROPEAN COMMUNITY?

YES ☐
NO ☐

Debate ensued. At the beginning of February pollsters had tried out different formulations which had produced a great variety of results, and they finally concluded that if the issue was clear, by the end of a highly publicized campaign, the wording would not matter. Despite these findings, there were vehement arguments in Cabinet over the ballot. The Foreign Office wanted to see a long preamble to the question, while the anti-Market faction demanded that the words "Common Market" replace "European Community". The Referendum Bill finally adopted the question as worded in the White Paper, though the Government gave in to the demands of the anti-Marketeters and agreed to add the words, "the Common Market" in brackets, to the question. The final ballot read:

DO YOU THINK THAT THE UNITED KINGDOM
SHOULD STAY IN THE EUROPEAN COMMUNITY
(THE COMMON MARKET)?

Even this wording led to some administrative concern when it was found that the printers had set "Common Market"? separately on a new line.

Government Information Activities

In order to provide factual information about the European Community and the renegotiated terms of membership, a Central Office of Information was set up in the Cabinet Office on April 3rd. One of its immediate jobs was to draft the Government's leaflet which was to be distributed across the nation along with those prepared by the opposing "umbrella groups", "Britain in Europe" (BIE) and the "National Referendum Campaign" (NRC). The Unit's main task, however, was to field 6,000 enquiries, mostly by telephone. Special arrangements were made for phone calls to a number of principal centres to be routed to London at no extra charge. On the whole, these calls were fewer in number than had been expected, though they did reflect great confusion and ignorance. The anti-Market forces took exception to what they deemed to be biased answers given by the Unit to callers, and set up their own independent information centre. It attracted little response.

Every household received the Government's leaflet which was a shortened version of the White Paper including the Government's recommendation and a run-down of the renegotiated terms. These, along with the 1500-word statements of the BIE and NRC, were distributed between May 21st and May 30th.

Financing the Campaign

Curiously, the problem of financing the campaign caused little controversy in the end. The Government argued that it was contributing between £750,000 and £1 million to each of the umbrella organisations by distributing their rival pamphlets across the nation, but refused the suggestion of "Britain in Europe" that the leaflets be abandoned and that the money saved be divided between the two organisations. The grant of £125,000 awarded to each of these groups appears to have been settled upon arbitrarily. It fell within the range suggested by the NRC, and was roughly equivalent to the cost of one full page advertisement in every daily and Sunday newspaper. This money was granted on the condition that all income and expenditures for the period of the campaign must be accounted for and

that relevant information be disclosed upon demand. BIE, led by Sir Con O'Neill, attempted unsuccessfully to have this latter condition modified, arguing that publicity would involve a breach of faith with some donors. The Lord President conceded only to the extent that two months would be allowed for the preparation of accounts, rather than one, and that donors who contributed less than £100 could be excluded.

The Timing of the Referendum

In the Prime Minister's statement of January 23rd it had been intended that the referendum would be held around the end of June. Even before the Dublin Summit², however, Wilson had begun to press for a date earlier than the dates June 19th, 23rd or 26th proposed by the Referendum Unit as reasonable, given the time needed for the Referendum Bill to pass and for preparations to be made for the count. By late March, when it appeared that the Bill might be passed more swiftly than expected, June 5th emerged as a possibility. The main problems were the availability of a facility capable of conducting a central count, and the capacity of the Scottish authorities (who had been appointed as late as May 16th) to make the necessary arrangements in time. Though it took a while to straighten out the problems in Scotland, June 5th was finally chosen as the referendum date.

The Referendum Bill

There were strong pressures in the Cabinet to make special arrangements for the enfranchisement of servicemen and their families as well as of Britons living overseas. These suggestions met with initial resistance because of the technical problems they would create and also because they might delay the Referendum Bill, and ultimately, the referendum itself. After the second reading of the Bill on April 10th, some forty pro-EEC members of the Labour back-benchers told the Chief Whip they would vote against the Government in committee unless overseas voting were allowed. A majority

in the Cabinet decided against any overseas civilian voting, but agreed special arrangements would be made for servicemen, arguing that civilian votes abroad would not make a difference if the result were clear but would be resented as a "middle-class fix" were it not.

On another issue the Lord President argued for maintenance of a central vote with a single declaration of the result but announced that the Government would hold a free vote in the Commons on this question. A large majority (272-155) favoured an amendment allowing for counting of the vote by counties not constituencies.

The second reading of the Bill was carried in a debate which closely paralleled the discussion of the White Paper in March. Since the Bill was a major constitutional measure, the committee stage of the debate was held on the floor of the House. Although no major points were neglected, the committee took only two days — with late sittings — to get the Bill through, and the report stage and third reading took only one. A procedural mix-up led to the issue of a conditional majority being dealt with only at the report stage, but there was little argument over the adequacy of a simple majority. Wilson's assertion that a one-vote margin would constitute a "simple majority — without qualifications or conditions of any kind" was left unchallenged, though there was discussion of what would be considered a necessary precondition for a recount. After consultation with the Royal Statistical Society, it was announced that anything less than a 150,000 margin would have to be rechecked, though even an error one-tenth as large was virtually impossible. Clause 4 of the Bill, furthermore, contained a ban on any challenge to the referendum's result in the courts, in order that no "frivolous" delay might inhibit the country's decision.

The Bill passed rapidly through the House of Lords. Royal Assent came on May 8th and was followed by an Order-in-Council signed on the 14th. Because the Home Secretary, Roy Jenkins, had put himself in an extremely partisan position on the issue, the Order-in-Council was presented by the Lord President. The

²An EEC meeting to ratify the re-negotiated terms of British membership, held early in 1975.

Order specified the electoral laws and regulations which would apply to the referendum, as well as providing for the date and hours of polling and for the appointment of scrutineers by the umbrella organisations.

Political considerations may have been at the root of the Bill's easy passage, for pro-Marketees, who held an overwhelming majority in the Commons, had come to realize the referendum would go their way. In sending the Bill on to Royal Assent, the Leader of the Shadow Cabinet remarked:

I must remind the Government of how much they are indebted to the opposition for the exceedingly reasonable, restrained and sensible way in which they received a Bill which was based on a rather unwelcome dodge and device adopted by the Prime Minister in a moment of difficulty for himself.

The Conduct of the Campaign

In general elections in Britain, a law dictates that twenty days shall elapse between the dissolution of Parliament and polling day; this is related to the legal limits on election expenditures; also, because of broadcasting regulations, there is a clear hiatus between the end of the electoral campaign and the vote. In the case of the referendum, it became apparent from March on that the country would be going to the polls in June, and the press contained stories of the referendum well before a date had been fixed for the vote. Before the end of April, there had been a number of special referendum gatherings held to spark publicity, in addition to the Special Labour Party Conference. No legal constraint held back campaigning, and the only restraints on press coverage were the limits of public appetite for information on the issue. Perhaps because of extended coverage over a long period of time or because there were no great incidents during the campaign, it soon became a bit of a bore. The public did "switch on", however, in the last ten days of the campaign.

The broadcasting organisations offered some kind of timetable for the campaign. Pro-Market broadcasts

began on May 22nd, while Robin Day's "phone-in" programme on the BBC began on May 20th. Feature programmes on BBC and Independent Television started earlier in the month.

The Yes Campaign

Two non-party organisations had been promoting the European cause in Britain since the late 1940s: the European Movement and the European League for Economic Cooperation (ELEC). In early 1974 both independently took steps to prepare for the referendum campaign which by then seemed likely. Ernest Wistrich, Director of the European Movement, first suggested in May 1974 the idea of an "umbrella organisation" bringing together the various pro-European forces. The European Movement's strengths included an impressive board of directors, an existing office of twenty-five employees, a small network of local branches, and sound finances. It was recognized, however, that the European Movement would not provide an appropriate vehicle for bringing together the many Yes groups, particularly because it was not a political organisation like a party. From early in 1974, however, the European Movement designated £150,000 to be spent on preparing for the referendum, worked at hiring fifteen regional organisers, and distributed a massive number of leaflets which recruited 7,000 volunteers. Meanwhile, the ELEC was providing a cover for leading pro-Market members of the Conservative and Labour parties to hold regular, informal and very private meetings on how to prepare for the campaign: by September these people too were considering the need for an umbrella organisation and a consensus supported the name "Britain in Europe".

The re-election of the Labour government on October 10 ensured that a referendum would be held within twelve months, though there was great uncertainty about the date. In December the activists associated with ELEC recruited Sir Con O'Neill, a retired diplomat, as full-time chairman of the Steering Group of the still unnamed predecessor of "Britain in Europe". He opened an office in January. BIE worked closely with the European Movement, despite some jealousies, but

the two did not merge completely. The latter maintained its separate offices and concentrated especially on establishing regional organisers and committees and on producing certain literature. BIE saw the winning of the swing Labour vote as a central objective. For this reason, it was agreed that Roy Jenkins, the Labour Home Secretary, should be president of BIE. Jenkins, however, could not declare himself in favour of the new terms until the negotiations were completed, so from January until late March the organisation was operating but unable to take on its final form. Willie Whitelaw, a senior front bencher for the Conservative Party, was Jenkin's effective deputy. The organisation brought together all three major parties but it quickly became apparent that the Conservative constituency organisations, which were overwhelmingly "Yes", would provide the most important local presence. While the European groups within the parties co-operated closely with BIE (and were funded by it), they maintained their separate identities organisationally and in their literature.

BIE had the great advantage of being supported by the most popular politicians from all three major parties, and it tried to develop as broad an appeal as possible: all-party meetings were held throughout the country, advertisements listed individuals such as clergy or sportsmen for Europe, the BIE symbol included the Union Jack. A very professional advertising campaign in newspapers and posters was paid out of the campaign's extremely healthy finances.³

The No Campaign

A wide variety of anti-Market organisations had grown up in the early 1970s, the most prominent being the Common Market Safeguards Campaign and Get Britain Out. In September 1974, representatives of these two groups started meetings which finally led to the creation of the National Referendum Campaign in January 1975. The NRC had to cover a much wider

³BIE spent £1,481,583 compared with the National Referendum Campaign's £133,630. Both received free broadcasting time and the right to draft a pamphlet distributed by the Government to all households; these additional factors greatly diminished the gap between them.

range of political views than did BIE because extremists of left and right were heavily anti-Market; this made the NRC an uneasy coalition which gave great freedom to the ten or so groups which supported it.⁴ Only eight Conservative MPs were publicly against the Common Market by 1975; one of these, the moderate Neil Marten, was named chairman of the NRC, partly to give it a non-partisan image. The most significant political opposition to the Common Market was in the Labour Party, where seven Cabinet ministers were against, as were majorities both of backbenchers and of constituency and trade union activists. On the other hand, the Labour Prime Minister and a majority of the Cabinet were for membership. In the end, the Labour Party as an organisation was effectively kept out of the campaign by its divisions, so that the Labour ministers and others who participated in the anti-Market campaign did so largely as individuals.

The NRC was extremely short of finances and never established more than a small central office. Its influence on its constituent members was limited. The most important activities of the NRC included preparing the pamphlet distributed by the Government, holding press conferences, some limited co-ordination of speakers, and developing the national television broadcasts.

History of Public Opinion

In 1966 and 1967, when the Labour government was attempting to take the United Kingdom into the Common Market, opinion polls revealed that a majority of the electorate was behind Britain's entry. The balance of public opinion reversed with the failure of the first attempt, and at the time of the general election in 1970 a strong majority of Conservative and Liberal supporters were opposed to Britain's membership in the European Community. The Conservative government's decision to take Britain into the EEC polarized the electorate sharply, leading to a new situation in British politics. Opinion poll data taken at the time Britain joined, and again later in 1973, showed a majority of

⁴Even so, the NRC refused to co-operate with the neo-fascist National Front or with the Communist Party.

Conservative Party supporters in favour of the European Community while a majority of Liberal supporters were opposed.⁵

Britain's entry profoundly changed the context in which voters considered the issue. It was no longer just a question of whether the United Kingdom *should* join the European Community, but a question of whether the United Kingdom could, or should be allowed to, withdraw from a treaty obligation. Voters had not only to consider arguments both for and against membership in itself, but also had to evaluate a period of experience within the Common Market. The most salient feature of this experience was undoubtedly rising food prices, with the popular association between inflation and Britain's membership in the Common Market an easy one to make.

The Result of the Referendum

This experience to the contrary, by a majority of over two to one voters in the national referendum accepted the British government's recommendation that Britain should remain a member of the European Community. All but two of the 68 voting areas were in favour of continued membership, the two areas against being the Shetland Isles and the Western Isles of Scotland. About 64.5 per cent of the electorate of over 40 million people voted in the referendum. Votes cast and percentages for and against continued membership in the Community are listed below for the United Kingdom as a whole, and individually for England, Wales, Scotland and Northern Ireland.

	YES		NO	
England	14,918,009	68.7%	6,812,052	31.3%
Wales	869,135	64.8%	472,071	35.2%
Scotland	1,332,186	58.4%	948,039	41.6%
N. Ireland	259,251	52.1%	237,911	47.9%
U.K.	17,378,581	67.2%	8,470,073	32.8%

The vote itself showed remarkable national homogeneity. Only Northern Ireland and parts of Scotland

revealed a substantially lower majority than was the case in other regions of the country. There was no "revolt of the periphery" as had been feared, but the Shetland and Western Isles, the "peri-periphery", came out strongly against the United Kingdom remaining in the Community.

The Wilson Cabinet was only half successful in attempting to swing the Labour vote in favour of membership against the views expressed by the Labour Party conference. Still, this vote, together with the massive support of the remaining part of the electorate, was sufficient to secure a substantial majority at the party national conference for continued participation in the EEC. The formation of such a majority was brought about by the party leadership appealing to the party's supporters directly from their governmental positions, and over the heads of majorities in the parliamentary party and the national organisation.

CHRONOLOGY

1973	January 1	Britain, Ireland and Denmark become members of the European Economic Community.
1974	February 28	Labour government elected.
	April 1	James Callaghan asks for renegotiation of terms of membership.
	June 4	Callaghan presents detailed list of topics for renegotiation.
	October 19	Labour government re-elected.
1975	January 2	"Britain in Europe" office opens.
	January 7	"National Referendum Campaign" is publicly announced.
	January 23	PM Harold Wilson announces in the House of Commons that a referendum will be held to determine continued membership in, or withdrawal from, the EEC.
	February 26	White Paper, "Referendum on UK Membership of the European Community" published.

⁵Bo Sarlvik, Ivor Crewe et al, "Britain's Membership of the EEC: A Profile for Electoral Opinions in the Spring of 1974 — With a Postscript on the Referendum", *European Journal of Political Research*, IV, 5, 1976, p. 85.

March 11	Renegotiation terms completed. House of Commons votes 312-262, to hold a referendum.	1975	April 10	Second reading of Referendum Bill.
March 18	Cabinet endorses new terms.		April 26	Special Labour party conference recommends "no" vote.
March 26	Referendum Bill introduced. "Britain in Europe" publicly announces its campaign.		May 8	"An Act to Provide for the Holding of a Referendum on the UK's Membership of the European Economic Community" passed.
April 9	Commons votes to endorse Britain remaining in EEC.		June 5	Referendum vote.

le 10 avril	Deuxième lecture du Bill sur le référendum.	le 8 mai	Adoption de An Act to Provide for the Holding of a Referendum on the UK's membership of the European Economic Community.
le 26 avril	La Conférence spéciale du Parti travailliste recommande de voter NON.	le 5 juin	Jour du scrutin.

CHRONOLOGIE

1973	le 1er janvier	Le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark deviennent membres de la Communauté économique européenne.
1974	le 28 février	Le gouvernement travailliste est porté au pouvoir.
	le 1er avril	James Callaghan demande une renégociation des conditions d'adhésion.
	le 4 juin	Callaghan présente une liste détaillée des sujets de renégociation.
	le 19 octobre	Le gouvernement travailliste est réélu.
1975	le 2 janvier	Ouverture du bureau du groupe <i>Britain in Europe</i> .
	le 7 janvier	Fondation officielle de la <i>National Referendum Campaign</i> .
	le 23 janvier	Le premier ministre Harold Wilson annonce à la Chambre des Communes la tenue d'un référendum sur le maintien des liens avec la CEE, ou le retrait de la Communauté.
	le 26 février	Publication du Livre blanc sur le <i>Referendum on UK Membership of the European Community</i> .
	le 11 mars	Fin des renégociations. La Chambre des communes vote, par 312 voix contre 262, la tenue d'un référendum.
	le 18 mars	Le Cabinet approuve les nouvelles conditions.
	le 26 mars	Le Bill sur le référendum est déposé. <i>Britain in Europe</i> lance officiellement sa campagne.
	le 9 avril	Les Communes votent pour le maintien des liens britanniques avec la CEE.

Résultat du référendum

Par une majorité de plus de deux contre un, la population endossa la recommandation du gouvernement britannique voulant que le pays reste membre de la Communauté européenne. Des 68 circonscriptions, toutes, sauf deux, appuyèrent le maintien de l'adhésion. Les deux régions qui s'y étaient opposées étaient les îles Shetland et les Hébrides. Environ 64,5 p. cent de plus de 40 millions d'électeurs se rendirent aux urnes. Voici les résultats du scrutin (nombre et pourcentage de voix favorables et défavorables au maintien de l'adhésion) pour l'ensemble du Royaume-Uni, et séparément pour l'Angleterre, le Pays de Galles, l'Ecosse et l'Irlande du Nord.

	Angleterre	Pays de Galles	Ecosse	Irlande du Nord	Royaume-Uni
NON	14,918,009	869,135	1,332,186	259,251	17,378,581
	68.7%	64.8%	58.4%	52.1%	67.2%
	6,812,052	472,071	948,039	237,911	8,470,073
	31.3%	35.2%	41.6%	47.9%	32.8%

Le vote traduisit une remarquable homogénéité nationale. Seules l'Irlande du Nord et certaines régions de l'Ecosse accordèrent des majorités beaucoup moins grandes que les autres régions du pays. Il ne s'est pas produit la «révolte de la périphérie» que l'on craignait; mais les îles Shetland et les Hébrides (la «péri-périphérie») se sont fermement prononcées contre le maintien du Royaume-Uni dans la Communauté économique européenne.

Le Cabinet Wilson ne réussit qu'à moitié à faire voter les travaillistes en faveur de l'adhésion, malgré les options contraires exprimées lors de la Conférence du Parti travailliste. Néanmoins, ce vote, combiné à l'appui massif du reste de l'électorat, était suffisant pour assurer une majorité substantielle à la Conférence nationale du Parti, en faveur du maintien de l'adhésion au Marché commun. Cette majorité s'est formée parce que la direction du Parti, en tant que gouvernement, s'est adressée directement aux partisans, sans se préoccuper des nombreux membres de l'aile parlementaire et de l'organisation nationale.

très professionnelle dans les journaux et au moyen d'affiches.³

Campagne défavorable au maintien de l'adhésion au Marché commun

Au début des années 1970, une large variété d'organisations opposées au Marché commun s'était développée, dont les plus importantes étaient la *Common Market Safeguards Campaign* et la *Get Britain Out*. En

septembre 1974, des représentants de ces deux groupes commencèrent à tenir des réunions qui ont finalement entraîné la création, en janvier 1975, de la *National Referendum Campaign*. La NRC devait tenir

compte d'un plus grand nombre de points de vue politiques que ne devait le faire le BIE parce que les extrémistes de la gauche et de la droite étaient fortement opposés au Marché commun; ce qui fit de la NRC une coalition indécise qui accordait une grande liberté aux

quelque dix groupes qui l'appuyaient.⁴ En 1975, seulement huit des députés conservateurs étaient publiquement contre le Marché commun; l'un d'eux, le modéré Neil Marten, fut nommé président de la NRC, en partie

pour donner à l'organisme une image de non-sectarisme politique. C'est au Parti travailliste que l'on retrouvait l'opposition politique au Marché commun la

plus importante; en effet, sept ministres du Cabinet étaient contre, tout comme la majorité des députés de l'arrière-plan et des activistes des circonscriptions et des syndicats. Par contre, le premier ministre travailliste et la majorité des membres du Cabinet favorisaient l'adhésion. Finalement, la Parti travailliste, en

tant qu'organisme, fut tenu à l'écart de la campagne par ses divisions, de façon telle que les ministres travaillistes et autres qui participèrent à la campagne défavorable au maintien de l'adhésion au Marché commun le firent largement à titre privé.

³Le BIE a dépensé 1,481,583 livres contre 139,630 pour la *National Referendum Campaign*. Toutes les deux ont eu des périodes de diffusion gratuites et ont pu rédiger une brochure distribuée par le gouvernement dans tous les foyers; ces facteurs additionnels ont grandement réduit l'écart entre les deux organisations.

⁴Néanmoins, la NRC a refusé de collaborer avec le *National Front* néo-fasciste ou avec le Parti communiste.

La situation financière de la NRC était extrêmement limitée et cette dernière n'a jamais établi autre chose qu'un petit bureau central. Son influence sur ses membres dans les circonscriptions était restreinte. Les activités les plus importantes de la NRC comprenaient la préparation de la brochure distribuée par le gouvernement, la tenue de conférences de presse, une coordination restreinte des orateurs et l'élaboration d'émissions nationales de télévision.

Histoire de la question aux yeux de l'électoral

En 1966 et 1967, lorsque le gouvernement travailliste avait tenté d'affilié le Royaume-Uni au Marché commun, les sondages d'opinion avaient révélé que la majorité des électeurs favorisaient l'adhésion. Mais la population changea d'avis quand vint l'échec des premières négociations. Lors de l'élection générale de 1970, une grande majorité de conservateurs et de libéraux s'opposaient à l'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté européenne. La décision du gouvernement conservateur d'intégrer le Royaume-Uni à la CEE polarisa l'opinion publique, ce qui était nouveau dans la politique britannique. D'après les sondages réalisés au moment de l'adhésion britannique ainsi qu'au cours de l'année 1973, la majorité des partisans conservateurs appuyait l'affiliation alors que la majorité des partisans libéraux s'y opposaient.⁵

L'adhésion britannique modifia profondément la perspective dans laquelle les votants considéraient la question. Il ne s'agissait plus simplement de décider si le Royaume-Uni devait se joindre à la Communauté européenne mais de savoir si le Royaume-Uni pouvait ou était autorisé à se soustraire à une obligation contractuelle. Les électeurs n'avaient pas simplement l'adhésion mais ils devaient également évaluer l'expérience du pays dans le Marché commun. L'événement le plus saillant de cette expérience était sans contredit la hausse du prix des aliments; il était facile d'associer l'adhésion à l'adhésion au Marché commun.

⁵Sp Sarrivik, Ivor Crewe et al., «Britain's Membership of the EEC: A Profile for Electoral Opinions in the Spring of 1974 — With a Postscript on the Referendum», *European Journal of Political Research*, IV, 5, 1976, p. 85.

Les entreprises de radiodiffusion offrirent un certain genre d'horaire pour la campagne. La diffusion des messages en faveur du Marché commun commença le 22 mai, alors que l'émission «ligne ouverte» de Robin Day sur les ondes de la BBC avait débuté le 20. La BBC et l'*Independent Television* avaient entrepris plus tôt au cours du mois la diffusion de certaines émissions spéciales.

**Campagne favorable au maintien de l'adhésion
au Marché commun**

Deux organisations indépendantes des partis favorisaient la cause de l'Europe au Royaume-Uni depuis la fin des années 40, soit le Mouvement européen et la *European League for Economic Cooperation* (ELEC). Au début de 1974, ces dernières prirent des mesures, indépendamment l'une de l'autre, afin de se préparer à la campagne référendaire qui semblait alors probable. Ernest Wistrich, directeur du Mouvement européen, suggéra d'abord en mai 1974 l'idée de créer un organisme de cheapeutage qui rassemblerait toutes les diverses forces en faveur du Marché commun. Le Mouvement européen tenait sa vigueur, entre autres, d'un conseil d'administration impressionnant, d'un bureau déjà existant, composé de vingt-cinq employés, d'un petit réseau de succursales et d'une bonne situation financière. Toutefois, il fut admis que le Mouvement européen ne constituerait pas un véhicule approprié à l'adhésion, surtout parce qu'il ne s'agissait pas, à proprement parler, d'un organisme politique comme un parti. Cependant, à compter du début de 1974, le Mouvement européen affecta 150,000 livres à la préparation d'un rapport, sur le point de vue de l'organisation et des publications.

Le BIE avait le grand avantage d'être appuyé par la plupart des hommes politiques bien connus des trois principaux partis et il tenait d'un tiers le meilleur parti possible: il tint des réunions rassemblant tous les partis autour de ses annonces portées sur les ondes radio et dans les journaux. Les membres du clergé et les sportifs jouèrent un rôle important dans le maintien de l'adhésion et les symboles comprenaient l'*Union Jack*. La situation financière extrêmement florissante de la campagne a permis de mettre sur pied une campagne de publicité

Deux organisations importantes des partis favorisaient la cause de l'Europe au Royaume-Uni depuis la fin des années 40, soit le Mouvement européen et la *European League for Economic Cooperation* (ELEC). Au début de 1974, ces dernières prirent des mesures, indépendamment l'une de l'autre, afin de se préparer à la campagne référendaire qui semblait alors probable. Ernest Wistrich, directeur du Mouvement européen, suggéra d'abord en mai 1974 l'idée de créer un organisme de chapeautage qui rassemblerait toutes les diverses forces en faveur du Marché commun. Le Mouvement européen tenait sa vigueur, entre autres, d'un conseil d'administration impressionnant, d'un bureau déjà existant, composé de vingt-cinq employés, d'un petit réseau de succursales et d'une bonne situation financière. Toutefois, il fut admis que le Mouvement européen ne constituerait pas un véhicule approprié au rassemblement de tous les groupes en faveur de l'adhésion, surtout parce qu'il ne s'agissait pas, à proprement parler, d'un organisme politique comme un parti. Cependant, à compter du début de 1974, le Mouvement européen affecta 150,000 livres à la préparation du référendum, se mit à l'œuvre pour engager quinze organisations régionales et distribua un nombre important de feuilles qui contribuèrent à recueillir 7,000 déclarations. Entre-temps, la ELEC permit à des membres importants des partis conservateur et travailliste, dans du maintien de l'adhésion au Marché commun, de tenir des réunions régulières, officielles et très privées pour préparer la campagne; en septembre, ils élucidèrent eux aussi la nécessité d'établir un organisme-parallèle et parvinrent à un consensus sur le nom de *Britain in Europe*.

rait d'avoir truqué le référendum en favorisant la classe moyenne.

Sur une autre question, le Lord président du Conseil privé se prononça en faveur d'un vote central, avec déclaration unique du résultat mais il annonça que le gouvernement demanderait aux Communes un vote libre sur ce point. Une grande majorité (272 voix contre 155) appuya un amendement en vue de faire le décompte des votes par comté et non par circonscription.

La deuxième lecture du projet de loi fit l'objet d'un débat qui se déroula à peu près de la même façon que la discussion de mars sur le Livre blanc. Comme il s'agissait d'une mesure constitutionnelle majeure, c'est toute la Chambre qui en fit l'étude en comité. Bien qu'elle n'ait négligé aucun élément important, la Chambre ne prit que deux jours de séances prolongées pour faire l'étude. Le rapport et la troisième lecture ne durèrent qu'une journée. À cause d'un malentendu sur la procédure, on n'aborda la question de la majorité nécessaire qu'au moment du rapport, mais il y eut peu d'objections à l'acceptation de la majorité simple. On ne remit pas en question la déclaration de Wilson à l'effet que la différence d'un vote constituerait une «majorité simple, sans restriction ou condition aucune». Toutefois, on discuta des conditions préalables à un nouveau dépouillement du scrutin. Après avoir consulté la *Royal Statistical Society*, on annonça qu'il faudrait vérifier toute différence de moins de 150,000 voix, même s'il était, en pratique, impossible de se tromper de plus du dixième de ce nombre. L'article 4 du projet de loi interdisait en outre toute contestation des résultats du scrutin devant les tribunaux; aucun retard «futile» ne pourrait donc suspendre la décision du

La Chambre des Lords adopta rapidement le projet de loi, qui reçut l'assentiment royal le 8 mai et fut suivi, le 14, d'un décret du Conseil. Comme le ministre de l'Intérieur, Roy Jenkins, s'était placé dans une position extrêmement partisane sur la question, c'est le Lord président du Conseil privé qui présenta le décret. Ce document précisait les lois et règlements électoraux qui s'appliqueraient au référendum ainsi que la date et

les heures du scrutin et les modalités que devraient respecter les organismes de chapeautage pour nommer les scrutateurs.

On peut expliquer par des considérations politiques l'adoption aussi rapide du Bill sur le référendum; en effet, les tenants du Marché commun constituaient une écrasante majorité à la Chambre des communes et ils se rendirent compte que le référendum serait à leur avantage. En envoyant le bill pour qu'il rejoive l'assentiment royal, le leader du Cabinet fantôme a fait les commentaires suivants:

Permettez-moi de rappeler au gouvernement comment bien il était redevable à l'Opposition de l'attitude raisonnée, contenue et sensée, avec laquelle elle avait accepté ce projet de loi, inspiré par un stratagème plutôt fâcheux employé par le premier ministre dans un moment difficile.

Dépouillement de la campagne

Pour les élections générales, il existe une loi stipulant qu'on doit compter vingt jours entre la dissolution du Parlement et le scrutin, à cause des restrictions légales sur les dépenses électorales; en outre, d'après les règlements sur la radiodiffusion, il doit y avoir un certain laps de temps entre la fin de la campagne électorale et le jour du scrutin. Pour ce qui est du référendum, il devint évident à partir du mois de mars que le pays se rendrait aux urnes en juin, et la presse publia des articles sur le référendum bien avant que la date en soit fixée. Avant la fin d'avril, on avait déjà tenu, en plus de la conférence spéciale du Parti travailliste, un certain nombre d'assemblées spéciales sur le référendum, en vue de faire de la publicité. Aucune contrainte légale n'empêchait de faire campagne, et la presse ne limiterait ses reportages sur la question que lorsque l'appétit du public serait rassasié à cet égard. Peut-être est-ce dû aux nombreux articles publiés pendant si longtemps, ou encore parce qu'aucun incident d'importance ne vint troubler le débat, mais la campagne référendaire devint bientôt quelque peu assomante. La population se remit toutefois à l'écoute pendant les dix derniers jours.

Date du référendum

Dans sa déclaration du 23 janvier, le premier ministre avait fait part de son intention de tenir le référendum vers la fin de juin. Même avant le Sommet de Dublin,² Wilson avait commencé à faire des pressions pour que le référendum ait lieu plus tôt que le 10, le 23 ou le 26 juin, dates que le Groupe du référendum avait jugé raisonnables, compte tenu du temps requis pour adopter le Bill sur le référendum et pour faire les préparatifs nécessaires au décompte. À la fin de mars, le 5 juin parut comme date possible lorsqu'on se rendit compte que le bill pourrait être adopté plus rapidement que prévu. Restait à savoir si l'on disposerait des installations convenables pour effectuer le décompte central et si les autorités écossaises, qui n'avaient été nommées que le 16 mai, pourraient prendre à temps les mesures nécessaires. Bien qu'il fallut un certain temps pour redresser la situation en Ecosse, on annonça enfin que le référendum aurait lieu le 5 juin.

Bill sur le référendum

Certains membres du Cabinet insistaient pour qu'on prenne des mesures spéciales en vue d'admettre au suffrage les militaires et leur famille de même que les Anglais vivant à l'étranger. On y fit tout d'abord opposition, à cause de problèmes techniques que cette position soulevait et du retard qu'elle pourrait entraîner dans l'adoption du Bill sur le référendum, puis dans la tenue du référendum. Après la deuxième lecture du projet de loi, le 10 avril, une quarantaine de députés travaillistes favorables au Marché commun informèrent le whip en chef qu'ils voteraient contre le gouvernement en comité, à moins que les Britanniques vivant à l'étranger ne soient autorisés à voter. Mais la majorité des membres du Cabinet s'opposa au vote des civils habitant à l'étranger, tout en consentant à ce qu'on prenne des mesures spéciales pour permettre aux militaires de voter, ils soutenaient que si le résultat du scrutin était clair, le vote des civils à l'étranger n'y changerait rien et, que s'il ne l'était pas, on reproche-

²Réunion de la CEE, qui eut lieu au début de 1975 afin de ratifier les conditions renégociées de l'adhésion britannique.

saient une confusion et une ignorance considérables. Les opposants du Marché commun trouvèrent à redire à cette façon de procéder, considérant que le Bureau donnait des réponses partiales, et ils mirent sur pied leur propre centre d'information qui connut peu de succès.

Chaque foyer reçut la brochure gouvernementale qui présentait une version abrégée du Livre blanc ainsi que la recommandation du gouvernement et un résumé des conditions renégociées. Ces brochures, comme les déclarations de 1,500 mots de la *Britain in Europe* et de la *National Referendum Campaign*, furent distribuées entre le 21 et le 30 mai.

Financement de la campagne

Fait curieux, la question du financement de la campagne souleva peu de controverse. Le gouvernement soutenait qu'il avait souscrit de 750,000 à 1,000,000 de livres en faveur de chacun des organismes-parapluie en distribuant leurs brochures rivales à travers le pays. Il refusa toutefois, comme le lui suggérait la *Britain in Europe*, d'abandonner la distribution des brochures et de répartir l'argent ainsi épargné entre les deux organismes.

La subvention de 125,000 livres accordée à chacun de ces organismes semble avoir été décidée arbitrairement; elle correspondait à peu près à ce qu'avait suggéré la *National Referendum Campaign* comme montant et équivalait plus ou moins au coût d'une pleine page de publicité dans chacun des quotidiens accorda l'argent à condition que les organismes fassent le compte de leurs revenus et de leurs dépenses journalières. Le gouvernement, sous la direction de Sir Con O'Neill, essaya sans succès de faire modifier cette condition, alléguant que la publication des comptes serait un manque de parole envers certains de ses donateurs. Le Lord président du Conseil privé ne fit que les concessions suivantes: Il accorda deux mois plutôt qu'un pour la préparation des bilans, et il permit de ne pas nommer ceux qui auraient donné moins que 100 livres.

La non-homogénéité des partis rendait plus difficile l'attribution des responsabilités ministérielles relatives au référendum. En temps normal, c'est le ministère de l'intérieur qui se serait occupé du référendum comme d'une question électorale, mais, dans le cas présent, les ministres généralement responsables des élections (le ministre de l'intérieur étant le principal intéressé) favorisaient ouvertement le maintien des liens avec la CEE. Ce fut donc le Groupe du référendum, faisant partie du Cabinet, qui prépara le projet de loi, et le Lord président du Conseil privé qui le présenta aux Communes. L'application de la loi même fut laissée au ministère de l'intérieur, de l'Ecosse, du Pays de Galles et de l'Irlande ainsi qu'au ministère de la Défense (doté de services régionaux) qui en firent l'administration par l'intermédiaire de leurs bureaux locaux. L'organisation du décompte des votes fut confiée à un *Chief Counting Officer* mais le Lord président du Conseil privé se réserva la responsabilité de distribuer les subventions aux organismes-parapluie et veilla à la publication de leurs comptes.

Formulation de la question

Le gouvernement Wilson avait déclaré publiquement qu'on devait demander de répondre simplement oui ou non à une seule question directe, à savoir si, compte tenu des nouvelles conditions, le Royaume-Uni devait rester dans le Marché commun ou en sortir. Bien qu'on ait suggéré de poser plus d'une question sur le bulletin de vote et de demander entre autres si les votants préféraient laisser la décision au Parlement, le gouvernement fut d'avis que la simplicité serait à son avantage. Il n'y aurait donc qu'une question sur le bulletin de vote, et le Livre blanc proposait la formulation suivante:

Le gouvernement a fait connaître les résultats des négociations sur les nouvelles conditions d'affiliation du Royaume-Uni à la Communauté européenne. PENSEZ-VOUS QUE LE ROYAUME-UNI DEVRAIT RESTER DANS LA COMMUNAUTE EUROPEENNE?

☐ OUI

☐ NON

Information gouvernementale

PENSEZ-VOUS QUE LE ROYAUME-UNI DEVRAIT RESTER DANS LA COMMUNAUTE EUROPEENNE (LE MARCHÉ COMMUN)?

Même cette formulation causa quelque souci administratif lorsqu'on découvrit que les imprimeurs avaient placé «Marché commun» séparément, sur une nouvelle ligne.

Un débat s'ensuivit. Au début de février, les maisons de sondage, ayant essayé différentes formules qui avaient donné des résultats très variés, en conclurent finalement que si le problème était bien expliqué lors d'une bonne campagne de publicité, la formulation n'aurait pas d'importance. Malgré cela, la formulation a donné lieu à des débats véhéments au sein du Cabinet. Le ministère des Affaires étrangères voulait qu'on explique la prise de position du gouvernement dans un long préambule alors que les opposants à l'adhésion de-mandaient qu'on remplace «Communauté européenne» par «Marché commun». Le Bill sur le référendum adopta finalement la question telle qu'elle avait été formulée dans le Livre blanc, mais le gouvernement se plia toutefois à la requête des opposants de l'adhésion et accepta d'ajouter les mots «Marché commun», entre parenthèses. La question se lut finalement comme suit sur le bulletin de vote:

Afin de fournir une documentation factuelle sur la Communauté européenne et les conditions négociées de l'adhésion, on établit, le 3 avril, un Bureau central d'information au Cabinet. Ce Bureau devait tout d'abord préparer la brochure que le gouvernement devait distribuer à travers le pays en même temps que celles des organismes-parapluie opposés, la *Britain in Europe (BIE)* et la *National Referendum Campaign (NRC)*. Mais il avait toutefois comme tâche principale celle de répondre à 6,000 demandes de renseignements, la plupart par téléphone. Il prit les dispositions nécessaires pour acheminer vers Londres, sans frais supplémentaires, les appels provenant de certains des principaux centres. Dans l'ensemble, ces appels furent moins nombreux qu'on s'y attendait, mais ils tradui-

Le 27 janvier 1975, on formait au Cabinet un groupe spécial du référendum, sous la direction de Naïre. Tôt en février, le groupe entreprit une consultation massive auprès des organismes-parapartie et des partis politiques; toutefois, il prépara essentiellement le Livre blanc à l'aide des directives que ses représentants réussissaient à obtenir de l'ensemble du Cabinet. Cinq aspects du référendum lui causaient quelque difficulté: le décompte des votes, les ententes sur la radiodiffusion, le contrôle des dépenses, la formulation de la question, et la politique d'information que le gouvernement adopterait.

Peut-être la question la plus difficile à résoudre était-elle celle du décompte des votes. Le Cabinet préconisait un décompte national, pour des raisons plus politiques que techniques, et la plupart de ses membres soutenaient que l'adoption de toute autre méthode pourrait s'avérer une menace politique au cas où l'Ecosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord ne voterait pas comme l'Angleterre. D'autres s'inquiétaient des problèmes qu'un décompte par circonscription pourrait poser aux membres du Parlement qui n'étaient pas du même avis que leurs commentants et ils soutenaient qu'une décision nationale devait, en tant que telle, être prise par toute la nation. En mars toutefois, le groupe *Britain in Europe* (tenant du Marché commun) se prononça contre l'opinion générale des membres du Cabinet qui appuyaient le Marché commun en soutenant qu'un décompte national pourrait bien encourager des centaines d'Ecosseis, de Gallois et d'Irlandais à voter contre l'affiliation simplement par exaspération.

On en arriva plus facilement à une entente sur la radiodiffusion. Le Livre blanc signalait que le gouvernement était convaincu que la BBC et l'*Independent Broadcasting Authority* assureraient aux deux principaux organismes qui faisaient campagne une juste proportion des nouvelles et des émissions spéciales et fourniraient à chacun un nombre égal de courtes périodes de diffusion. Les consultations à ce sujet se sont effectuées au niveau du comité des représentants de partis qui s'occupent habituellement des émissions

d'ordre politique ou d'autres émissions concernant les élections.

Le gouvernement déclara qu'il était convaincu qu'il serait impraticable pour les deux parties en cause de tenter de restreindre les dépenses totales. Les contributions des donateurs ne seraient également limitées d'aucune façon. Toutefois, le gouvernement déclara qu'il étudierait la question à savoir dans quelle mesure il serait possible d'exiger que les principaux organismes et intérêts divulguent leurs renseignements financiers.

Au sujet de la politique d'information, on décida de distribuer, à l'échelle nationale, des brochures soulignant la prise de position du gouvernement ainsi que les opinions des tenants et des opposants du Marché commun. On mit du temps toutefois à décider de la façon de présenter ces arguments et à choisir l'organisme officiel qui défendrait la recommandation du gouvernement.

Lorsque le projet de Livre blanc fut soumis au Cabinet, Edward Short, Lord président du Conseil privé, attira l'attention sur les questions qui pourraient devenir litigieuses. Les conditions relatives à la majorité minimale et à la participation requise furent longuement discutées mais les points les plus controversés furent la formulation de la question et l'utilisation des ressources gouvernementales, lors de la campagne. Le Cabinet convint de ne pas solutionner ces questions pour le Livre blanc.

On accorda une bonne publicité au Livre blanc, qui fut généralement bien reçu. Les Communes en discutèrent pendant une journée entière et les conservateurs s'attachèrent longuement à l'aspect constitutionnel du référendum et demandèrent si le gouvernement avait l'intention de démissionner si le vote était défavorable. Le débat s'étendit de ces positions extrêmes à des suggestions plus précises sur la procédure, et plusieurs options exprimées ne s'en tinrent pas à la position officielle des partis. Le gouvernement était officiellement en faveur du maintien de l'affiliation britannique mais les ministres restaient libres chacun d'adopter le point de vue qu'ils souhaitaient.

En octobre 1974, on demanda à Patrick Nairne, deuxième secrétaire permanent du Cabinet, d'étudier les « repercussions pratiques » d'un référendum sur l'adhésion britannique au Marché commun. Nairne ne pouvait se pencher sur aucun précédent ou document écrit au Royaume-Uni mais, en collaboration avec

Annnonce du référendum

Au cours de 1973 et 1974, le Parti travailliste appuya cette politique qui fut débattue pendant les élections de février 1974 au cours desquelles les libéraux et les conservateurs optèrent pour le maintien de l'adhésion, alors que les travaillistes plaidèrent en faveur de la renégociation. Toutefois, le 4 mars, Harold Wilson remplaçait Heath comme premier ministre et devenait le chef d'un gouvernement travailliste minoritaire. La Communauté devait pour la première fois faire face à un gouvernement qui, dans un de ses États membres, remettait sérieusement en question le principe même de son adhésion. En avril, le Royaume-Uni demandait de renégocier les conditions de son adhésion.

Il expliqua que par ce moyen, on avait forcé contre la façon progressiste de légiférer une arme permanente plus dangereuse que tout ce que le pays avait connu depuis l'assujettissement du pouvoir absolu de l'ancienne Chambre des Lords.

Le 22 mars, le Cabinet fantôme changea à son tour d'avis et accepta l'idée d'un référendum qu'il avait rejeté plus tôt la même semaine. Trois des tenants du Marché commun, Roy Jenkins, George Thomson et Harold Lever, démissionnèrent en signe de protestation. Jenkins mit ses collègues en garde contre le fait que l'opposition aux conditions d'adhésion semblait s'être développée en opposition généralisée au principe même de la Communauté, et se dit inquiet que le référendum ne devienne un dangereux précédent.

d'en arriver à un consensus sur la question, changea d'avis toutefois et accepta l'idée du référendum. L'excécutoire rejeta sa motion. L'excécutoire national, incapable d'être catégoriquement à l'adhésion et à ceux qui étaient simplement insatisfaits des conditions existantes d'adhésion.

Les dispositions à prendre en vue du référendum exigeraient l'adoption d'une loi spéciale par le Parlement. Le gouvernement annonça donc qu'il publierait un Livre blanc sur l'aspect technique du scrutin, qui présenterait des propositions sur diverses questions, notamment sur la formulation de la question, le déroulement du vote, le décompte des votes, la publication des résultats, la politique d'information du gouvernement pendant la campagne référendaire, la radiodiffusion et les dépenses des groupes participants. Le gouvernement réservait également au Parlement une période de débat sur le Livre blanc avant l'ajournement de Pâques afin de pouvoir tenir pleinement compte, dans la rédaction du projet de loi final, des opinions du Parlement et de la population en général. La législation devrait être terminée avant la fin de mai pour que le référendum ait lieu à la fin de juin. Le gouvernement proposait par conséquent de déposer le projet de loi aux environs de Pâques.

Le 23 janvier 1975, Wilson annonçait à la Chambre des communes que, une fois connus les résultats des négociations relatives à l'affiliation au Marché commun, se tiendrait un référendum permettant à la population britannique de se prononcer sur le maintien de l'affiliation britannique ou le retrait du Royaume-Uni du Marché commun. À condition de pouvoir faire connaître à temps les résultats des négociations, le gouvernement se proposait de tenir le référendum au plus tard à la fin du mois de juin. Le gouvernement décidait de ce qu'il recommanderait alors et l'annoncerait au Parlement qui pourrait débattre la question. Le Cabinet avait décidé qu'en raison des avis depuis longtemps partagés sur la question et des circonstances unies qui entouraient la tenue d'un référendum, les membres du gouvernement qui ne se croyaient pas en mesure d'accepter ou d'appuyer la recommandation du gouvernement seraient libres d'exprimer une opinion différente pendant la campagne.

Le 26 février et au projet de loi sur le référendum. des collègues d'autres ministères, il réussit en deux mois à préparer un long rapport, suffisamment complet pour fournir un point d'appui à la déclaration initiale du premier ministre Wilson au Parlement, ainsi qu'au Livre blanc du 26 février et au projet de loi sur le référendum.

DÉCISION DU ROYAUME-UNI DE CONTINUER À ADHÉRER À LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE RÉFÉRENDUM DU 5 JUIN 1975

Usages et précédents relatifs au référendum britannique¹

Quoi qu'aient dit ceux qui s'y opposaient, le référendum n'était pas un phénomène tout à fait nouveau dans la politique britannique. C'est au cours des années

1890 qu'on discuta pour la première fois du veto populaire, alors qu'un expert constitutionnel important y avait fait allusion, en déclarant « que la nation est souveraine et qu'elle peut décréter que la Constitution ne sera pas modifiée sans son consentement formel. » En 1911, un projet de loi fut déposé à la Chambre des Lords afin de permettre d'en appeler directement à l'électorat, soit si les Lords rejetaient une mesure adoptée par les Communes ou si 200 membres des Communes présentaient une requête en vue de soumettre à l'électorat une mesure approuvée par les deux Chambres. Suivit une disposition afin de modifier le *Parliament Bill* de façon à faire approuver lors d'un référendum tout changement à la Constitution. Ces mesures ne furent jamais adoptées.

Le principe du référendum plaisait tout particulièrement à Winston Churchill qui suggéra qu'on en tienne un en 1945 pour savoir si la population approuvait le maintien de l'alliance militaire jusqu'à la capitulation du Japon. Clement Attlee en rejeta l'idée « comme étant trop étrangère à toutes les traditions britanniques » bien qu'on ait pu objecter par un relèvement des référendums locaux du Pays de Galles et d'Irlande du Nord que six des neuf derniers premiers ministres conservateurs avaient préconisé ou appuyé la tenue d'un référendum sur une question ou une autre.

Le 10 décembre 1969, Bruce Campbell, député de Oldham-West, proposa d'accorder aux électeurs le droit de décider, par référendum, de l'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté européenne. Le vieux modèle de démocratie parlementaire ne semblait plus convenir pour régler cette question qui dépassait les frontières de laartisanerie. Campbell soutenait que :

¹Pour ce chapitre, nous avons puisé largement dans l'œuvre de David Butler et Uwe Kitzenger, *The 1975 British Referendum* (Londres, 1975).

Événements précédant le référendum

Les trois principaux partis politiques s'étant prononcés en faveur de l'adhésion au Marché commun, il s'ensuivit que la question ne figurerait jamais au programme lors d'une élection et que la population n'aurait jamais l'occasion d'exprimer son avis sur le sujet en votant lors d'une élection générale.

Pendant la campagne électorale de 1970, on discuta un peu du mécanisme. Les trois chefs de partis repousèrent l'idée mais la question fut à nouveau débattue après l'élection. Pour la direction du Parti travailliste, la question du Marché commun, le référendum aurait pu être un moyen utile de régler certains de ses problèmes. Mais lorsqu'on soumit l'idée à l'exécutif national à la fin de 1970, on ne trouva personne pour secourir la motion. La Conférence spéciale du Parti, en juillet 1971, demanda une élection et non un référendum. Entre-temps, des sondages d'opinion officiels avaient révélé que la population se prononcerait, probablement lors d'un référendum, à 2 contre 1 contre l'adhésion au Marché commun.

La politique du Parti travailliste, telle qu'elle s'était bora à la fin de 1971 et au début de 1972, rejetait l'idée d'un référendum sur le principe de l'adhésion britannique à la CEE; elle souhaitait plutôt en voir renégocier les conditions relatives à l'adhésion du Royaume-Uni. Bien que la direction du Parti travailliste ait appuyé la tenue d'une élection sur les termes d'adhésion, suivie des négociations, une fois que le parti aurait été à nouveau porté au pouvoir, l'aile gauche du parti et ceux qui s'opposaient au Marché commun s'élevaient contre cette approche, craignant qu'elle n'accorde au futur premier ministre une trop grande latitude.

Le changement d'orientation, qui amena le parti à préconiser d'abord la re-négociation et ensuite la tenue d'un référendum, survint à la suite de l'amendement déposé lors de l'adoption du *European Communities Bill* qui demandait la tenue d'un référendum avant que l'adhésion ne soit réalisée. Le 18 mars 1972, Tony Benn proposa à nouveau le référendum mais le Cabinet fan-

le 19 juillet	Publication du Livre blanc sur Le Danemark et les Communautés européennes, en date du 16 juillet.	le 10 septembre	Le Secréariat du ministère des Affaires étrangères publie les réponses à 33 questions soulevées par la Fédération des syndicats.	le 18 novembre	Le Groenland est d'accord pour adhérer à la CEE en même temps que le Danemark.	1972	le 22 avril	Le ministre des Affaires étrangères, économiques et commerciales annonce que le gouvernement danois adhèrera à la CEE, quel que soit le résultat du référendum norvégien sur la question.	le 26 avril	Le Bill sur la reconnaissance du traité d'adhésion à la CEE sont déposés et passent en première lecture.	du 4 au 8 sept.	Session extraordinaire du <i>Folketing</i> pour étudier, entre autres choses, les deux projets de loi.	le 7 septembre	Troisième lecture du Bill sur l'adhésion au Marché commun: le bill est adopté. Adoption, à l'unanimité du Bill sur le référendum, qui sera tenu le 2 octobre.	le 25 septembre	La Norvège refuse l'adhésion.	le 2 octobre	Le Danemark vote en faveur de l'adhésion.
---------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------	--------------------------------------------------------------------------------	------	-------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------	-------------------------------	--------------	-------------------------------------------

laissé entrevoir d'issue. Les vieux partis ont repris du terrain mais l'imprévisible Parti progressiste a survécu, symbole de l'instabilité.

CHRONOLOGIE

1962	le 15 février	Le ministre des Affaires extérieures publie un rapport de 472 pages sur le Danemark et la Communauté européenne.
1963	le 26 janvier	Le président de Gaullie informe le premier ministre danois que le Danemark peut choisir de devenir membre titulaire ou associé, quel que soit le choix du Royaume-Uni.
1964	le 12 novembre	Le Folketing (Parlement) discute de la politique commerciale danoise.
1967	le 11 mai	La motion des sociaux-démocrates, à l'effet que le Folketing autorise le gouvernement à reprendre les négociations avec la CEE est adoptée par 150 voix contre 20. Le Danemark présente sa demande d'adhésion quelques minutes seulement après le vote.
1970	le 10 juin	Le Danemark reçoit du Marché commun une invitation officielle à négocier son adhésion.
	le 30 juin	Le Danemark, le Royaume-Uni, l'Irlande et la Norvège entament au Luxembourg des négociations en vue de devenir membres titulaires du Marché commun.
	le 11 novembre	Le Folketing discute du Marché.
1971	le 2 mai	On adopte la résolution sur le Marché commun recommandant la tenue d'un référendum décisif.
	le 18 mai	Le Folketing entérine la résolution.

que incontrôlable avec l'hostilité idéologique. Les syndicats seraient affaiblis en s'affiliant à un organisme où les groupes de travailleurs manquaient de pouvoir et l'adhésion ferait crouler le marché national de l'emploi. Ils soutenaient que la CEE n'était pas démocratique et ne s'intéressait pas aux problèmes du peuple. Les entreprises nationales prenant massivement la suite des affaires, les conditions de travail empiraient et le pays placerait de plus en plus son avenir économique entre les mains des grands Etats membres. Comme en Norvège, ceux qui s'opposaient à l'adhésion à la CEE étaient pour la plupart des intellectuels, des éditorialistes, des politiciens socialistes et de gauche et des chefs syndicaux. Partageant les mêmes opinions, ils s'organisaient et exprimaient leurs craintes par l'intermédiaire de groupes de pression. Mais, contrairement aux groupes norvégiens, ces organisations spéciales n'obtinrent que peu d'appui du corps électoral danois. Par le référendum d'octobre 1972, ce dernier se prononça en faveur de l'adhésion par un vote de près de deux contre un.

C'est parmi les travailleurs et les jeunes que l'image de la CEE, en tant qu'entreprise capitaliste, semblait le plus s'imposer. D'après les sondages pré-référendaires, les cols bleus étaient beaucoup moins favorables à l'adhésion que les employés de bureau et les salariés. Une enquête révéla également que plus l'électeur était jeune, moins il était probable qu'il vote en faveur de l'adhésion. La population se rendit aux urnes dans une proportion de 90 p. cent; 63,3 p. cent des électeurs votèrent en faveur de l'adhésion et 36,7 p. cent contre.

Il ne semble pas que l'électorat danois ait été influencé par le fait que la Norvège avait voté Non au Marché commun. Lors du référendum, les indécis, s'ils ont voté, ont probablement suivi le conseil du gouvernement. Mais le référendum eut à peu près les mêmes conséquences qu'en Norvège. Lors de l'élection des partis établis éclata dans les deux pays. Cinq nouveaux partis furent représentés à l'Assemblée et joignirent les rangs des cinq partis établis; les partis plus anciens, qui avaient longtemps dominé la scène politique, tel le Parti social-démocrate, essayèrent des pertes considérables. Et l'élection de 1975 n'a pas

Danemark votait Non. Des illustrations de chantiers de construction abandonnés accompagnaient les déclarations des employeurs qui menaçaient de démanteler dans les pays du Marché commun si la population se prononçait contre l'adhésion. On faisait valoir que les salaires et les avantages sociaux seraient compromis par la stagnation économique qui résulterait d'un vote défavorable. Par contre, quelques jours avant le référendum, le plus grand quotidien danois écrivait en manchettes que les entreprises financières et immobilières d'Allemagne se tenaient prêtes à rattrier le pays une fois qu'elles auraient obtenu les droits, par l'adhésion du Danemark à la CEE, d'acheter des terres danoises. Renforçant toutefois de façon dramatique les arguments en faveur de l'adhésion au Marché commun, le gouvernement déclara que le kroner serait brusquement dévalué si la population se prononçait contre l'adhésion et, pendant la semaine du référendum, le marché des changes fut fermé. Ce fut une campagne discrète et apparemment efficace, menée par le gouvernement et ses partisans.

Contrairement à ce qui s'était passé en Norvège, le rejet de la proposition d'adhésion à la CEE aurait entraîné l'hostilité des agriculteurs qui, comptant pour quelque 10 p. cent de la population active, avaient continué en leurs possibilités de soutenir la concurrence sur un plus grand marché et espéraient retirer des bénéfices économiques de l'adhésion. Il en était de même pour les pêcheurs en haute mer qui, contrairement aux pêcheurs côtiers, croyaient que l'entrée dans la Communauté européenne leur assurerait un marché. Les deux groupes appuyèrent donc l'adhésion.

On s'accordait à reconnaître, notamment dans les milieux industriels, que l'économie danoise souffrirait si le pays n'adhérait pas au Marché commun. Toutes les grandes associations professionnelles du Danemark appuyaient l'adhésion. Seuls quelques syndicats s'y opposaient mais, tout comme en Norvège, on tint un congrès spécial pour décider de l'attitude des syndicats, ce qui a résulté en un appui modéré envers l'adhésion de 63 p. cent des membres des conseils exécutifs. Ceux qui s'opposaient à l'adhésion étayaient leurs arguments sur la crainte d'une croissance économi-

négociations du Danemark en vue de son intégration au Marché commun et environ un an avant que les partisans de l'adhésion amorcent la préparation de leur campagne. La campagne défavorable à l'adhésion regroupait divers partis politiques dont le Parti communiste, le Parti socialiste populaire, le Parti géorgien (opposé à tout impôt, sauf l'impôt foncier) ainsi que la motivation des partis libéral social (radicaux) et social-démocrate. De plus, la campagne contre l'adhésion a obtenu l'appui de la plupart des organismes de jeunes, des étudiants, professeurs, travailleurs sociaux, organisations professionnelles et féminines, environnementalistes, acteurs, écrivains, universitaires, etc. De fait, il était dans la note de s'afficher contre l'adhésion. Ce sont les idéalistes qui adoptaient cette position; ils étaient souvent très fanatiques dans leurs convictions.

Le Mouvement a mis sur pied des sections populaires dans tout le pays; il s'est montré fort actif et s'est soutenu fait entendre tout au long de la campagne. Ainsi, il a organisé des réunions de masse, dont celle de Copenhague à l'été 1972, qui a attiré, dit-on, 80,000 personnes. On estime que le montant réuni par les adversaires de l'adhésion était presque aussi élevé que celui qu'ont recueilli les partisans et il provenait surtout de particuliers, dont quelques riches industriels. Ces sommes ont servi à organiser des rencontres et des réunions de masse ainsi qu'à publier des tracts et des annonces. Le Mouvement n'a publié aucune brochure sérieuse ni document important. Il a présenté la plupart de ses arguments sous forme de slogans ou de simples messages.

Déroulement de la campagne

Au Danemark, la radio et la télévision sont propriétés de l'État et ne diffusent pas de publicité payée. Toutefois, on a mis à la disposition des différents partis un temps égal d'antenne. La télévision a télédiffusé les débats parlementaires sur l'adhésion au Marché commun. Par contre, les journaux ont bombardé régulièrement la population d'annonces à pleine page, brandissant les lourdes conséquences qui s'ensuivraient si le

Campagne favorable à l'adhésion au Marché commun

Il n'y a pas eu d'activité spéciale en vue de coordonner la campagne en faveur de l'adhésion au Marché commun. Cette tâche a surtout été laissée aux partis politiques ainsi qu'aux secteurs et organismes favorables à cette option, soit le commerce et l'industrie, les agriculteurs et pêcheurs, les grands syndicats et leurs dirigeants, les principaux partis libéraux et conservateurs, les dirigeants et environ la moitié des partis sociaux-démocrates et libéraux sociaux. Le Mouvement danois favorable à l'adhésion au Marché commun a vu le jour à l'été 1971; il se composait alors de douze personnes formant un comité national dirigé par deux anciens ministres, un social-démocrate et un libéral, et comptait parmi ses membres des personnalités non politiques représentant l'ensemble de la société. Il a été aidé dans sa tâche par un certain nombre de groupes semblables implantés dans les provinces et eux-mêmes appuyés par des particuliers qui faisaient campagne auprès des citoyens mêmes. Au Danemark, le Mouvement européen, dirigé par un conseil représentant les principaux partis politiques et par des représentants de l'industrie et des syndicats, a concentré ses efforts sur l'organisation de sessions d'étude ainsi que sur la préparation de tableaux et de documentation. Au printemps de 1972, il a organisé une collecte de fonds qui lui a procuré quelque cinq millions de kroner, environ \$710,000; la majeure partie de cette somme a été fournie par l'industrie et le reste par les particuliers; elle a servi à la publicité ainsi qu'à l'impression d'affiches, d'étiquettes auto-collantes et de brochures. Environ \$138,000 sont allés au Mouvement d'adhésion au Marché commun et à ses sections. De plus, une abondante documentation a été préparée par l'industrie, les syndicats, les associations professionnelles, les grandes entreprises et les partis politiques qui ont tous financé eux-mêmes leur campagne respective.

Campagne défavorable à l'adhésion au Marché commun

Le Mouvement populaire contre l'adhésion a commencé à s'organiser à l'été 1970, soit dès le début des

Quelque 500,000 personnes, soit 10 p. cent de la population du Danemark, ont participé de quelque manière à la campagne d'information.

Voyages d'étude à Bruxelles

Le groupe a mis sur pied un programme spécial de voyages de deux jours à Bruxelles, de concert avec les principaux organismes participant à la campagne. Les personnes choisies étaient des chefs de file qui faisaient l'opinion, des conférenciers, des journalistes et d'autres citoyens sélectionnés avec soin afin que soient bien représentés tous les groupes d'âge et d'occupation et toutes les régions du pays. Ce programme a atteint environ 1,000 participants qui se sont rendus à Bruxelles entendre des membres de la mission danoise auprès de la Communauté et des représentants de la Commission de la CEE.

Formulation de la question

L'électorat danois fut appelé à se prononcer sur le projet de loi autorisant le Danemark à devenir membre de la Communauté européenne en votant JA (oui) ou NEJ (non). Il n'y eut pas de question; seuls étaient écrits sur le bulletin de vote les mots *Ja* et *Nej*, avec un espace pour que le votant indique son choix. On avait joint au bulletin un formulaire de directives au votant, qui se lisait comme suit: «Le vote porte sur le projet de loi relatif à l'adhésion du Danemark aux Communautés européennes, adopté par le *Folketing*; celui qui est en faveur du projet de loi l'indique par un X à côté du oui, celui qui est contre le projet de loi l'indique par un X à côté du non.»

En vertu de la Constitution danoise, un projet de loi soumis au référendum est considéré comme rejeté si la majorité de l'électorat qui a voté se prononce contre ce projet de loi et si les votes négatifs comptent pour au moins 30 p. cent des personnes autorisées à voter. À l'instar de ceux des élections, les résultats des référendums sont publiés pour chacun des bureaux de scrutin, qui sont nombreux dans chaque circonscription et les absents, ainsi que les personnes en poste à l'étranger, peuvent voter.

Du 4 au 8 septembre, le *Folketing* tint une séance extraordinaire afin d'étudier les deux projets de loi portant sur l'adhésion du Danemark à la CEE. Le 7 septembre, on fit la troisième lecture du Bill sur l'adhésion à la Communauté économique européenne. Celui-ci fut adopté par 141 voix contre 34, avec deux abstentions et deux absences. Le Bill sur le référendum, dont la date était fixée au 2 octobre, fut également adopté à l'unanimité. Même si le gouvernement avait décidé, tôt en avril, de tenir le référendum en octobre, il n'en publia pas la date avant septembre. Il avait adopté la loi 407, relative au référendum sur le projet de loi traitant de l'adhésion aux Communautés européennes, qui entra en vigueur le 13 septembre. Cette loi stipulait que le référendum devait être tenu, conformément aux règlements inscrits au chapitre VII de la Loi sur les élections danoises de 1953, qui précisait:

Activités gouvernementales

Le gouvernement et le *Folketing* avaient entrepris une vaste campagne d'éducation. En mai 1971, le *Folketing* avait distribué dans chaque foyer un document de seize pages contenant à la fois des articles en faveur et à l'encontre de l'adhésion danoise ainsi que les déclarations officielles des neuf principaux partis politiques. Il avait également publié douze brochures sur les institutions du Marché commun et ses politiques, de même qu'un recueil de 136 questions que la population avait soulevées et auxquelles un groupe de spécialistes gouvernementaux avaient répondu. Par la suite, en septembre, le Secrétariat du ministère des Affaires étrangères publia un document contenant les réponses à 33 questions soulevées par la Fédération des syndicats au sujet du Marché commun. Auparavant, en juillet, le gouvernement avait publié un Livre blanc sur «Le Danemark et les Communautés européennes», également préparé par le Secrétariat. Contrairement au Livre blanc britannique toutefois, le document danois

l'annonce.

A la demande du premier ministre, le projet de loi du scrutin doit se tenir en semaine, pendant douze jours et, au plus tard, dix-huit jours après la date de l'annonce.

Campagne d'information générale

Un groupe spécial dirigé par A. K. Helveg Peterson, député, a alors vu le jour et a été chargé de distribuer à tous les organismes participant à la campagne d'information des sommes consenties par le Parlement. Ce groupe avait pour tâche principale de gagner la collaboration des partis politiques, des maisons d'en- seignement pour adultes, des institutions culturelles, des syndicats, des organismes de fonctionnaires, etc. On lui avait demandé d'organiser des rencontres et des séminaires publics destinés à informer les participants sur le référendum. À ces rencontres, on pouvait entendre aussi bien des orateurs favorables que défavorables à l'idée de l'adhésion au Marché et écouter des conférences d'information purement factuelle. Tout organisme pouvait demander une aide pour financer ses activités, peu importe sa position dans cette affaire; c'est ainsi que le Mouvement européen, le Mouvement populaire contre l'adhésion et d'autres groupes ont présenté des demandes.

Les subventions ont été accordées selon une formule bien précise et versées sur réception de récépissés dûment attestés. On a en outre établi des barèmes pour les émoluments des conférenciers, le loyer des salles, les indemnités de déplacement des conférenciers, les indemnités de séjour et de déplacement des participants et les frais d'administration. Les autres activités des organismes, comme la diffusion de publications, la publicité et la propagande, n'ont pas fait l'objet de subventions générales. La demande a dépassé de beaucoup les sommes disponibles.

ADHÉSION DU DANEMARK À LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE: RÉFÉRENDUM DU 2 OCTOBRE 1972

Historique du référendum danois

En vertu de l'article 42 de la Constitution danoise, le *Folketing* (Parlement) peut, à la demande du tiers de ses membres, soumettre à la population, par référendum, les projets de loi qu'il a adoptés. Certains projets de loi sont exclus, par exemple ceux qui traitent de questions financières ou d'impôts et ceux qui visent à l'exécution des engagements pris en vertu de traités déjà en vigueur. En vertu de l'article 20 de la Constitution, les lois entraînant l'abandon à un organisme international (comme la Communauté économique européenne) des pouvoirs dévolus au Royaume, doivent être soumises à un référendum, à moins que les cinq sixièmes des membres du *Folketing* ne les appuient. Les amendements à la Constitution peuvent également faire l'objet d'un référendum, en vertu de l'article 88; sept référendums de ce genre ont eu lieu depuis 1953.

Jusqu'en 1971, l'exécutif du parti au pouvoir au Danemark préconisait l'adhésion du pays au Marché commun. Le 11 novembre 1970, au cours d'un débat sur la Communauté européenne au Parlement, l'ancien ministre social-démocrate des Affaires économiques déposa une motion en vue de la reprise des négociations sur l'adhésion du Danemark, motion qui fut adoptée par 119 voix contre 13. Le vote collectif des quatre principaux partis (social-démocrate, *venstre*, radical et conservateur) suffisait, à l'époque, à assurer une majorité des cinq sixièmes des membres du Parlement, ce qui permettait de modifier la Constitution sans tenir de référendum.

Toutefois, dans les rangs du plus grand parti, le Parti social-démocrate, il existait une majorité qui formait opposition et à laquelle se joignit la gauche radicale-libérale. Lors de l'élection de 1971, l'autorité du Parti avait faibli, et le revirement marqué vers la gauche avait élargi le Parti socialiste, augmentant les appuis à la non-adhésion. Dans son discours de mai 1971, Per Hækkerup, porte-parole politique des sociaux-démocrates, suggéra la tenue d'un référendum. Le lendemain, à l'instigation de Hækkerup, le Parti social-démocrate et le groupe du *Folketing* adoptèrent une résolution préconisant la tenue d'un référendum décidé

Engagement au référendum

sif, bien que le *Folketing* ait encore pu recueillir une majorité des cinq sixièmes des voix.

Après une réunion ministérielle, le 4 mai, le premier ministre radical, Hilmar Baunsgaard, déclara que le gouvernement avait convenu de tenir un référendum, dont l'issue représenterait la décision finale et obligatoire touchant l'adhésion du Danemark au Marché commun. Mark Sørensen, le conseiller du gouvernement en matière constitutionnelle, déclara que ce référendum ne viendrait pas en contradiction avec la Constitution danoise, à la condition qu'on introduise une loi spéciale à cet effet.

Le 18 mai 1971, les partis *venstre*, radical, conservateur et social-démocrate déposèrent une motion qui fut adoptée par 132 voix contre 12. Cette motion stipulait:

Le *Folketing* entérine la résolution du 11 novembre 1970 sur le Marché commun et demande au gouvernement de faire en sorte que la question de l'adhésion du Danemark aux Communautés européennes soit soumise à la population lors d'un référendum final, après avoir été adoptée par la Chambre, conformément aux règlements de l'article 42 de la Constitution.

Lors d'une rencontre entre Knud Hertling, ministre du Groenland, et des membres du comité exécutif du Conseil national du Groenland à Copenhague, en novembre 1971, on convint que ce territoire adhérerait à la Communauté économique européenne en même temps que le Danemark, à la condition que son développement soit pris en considération.

Loi spéciale

Le 15 mars 1972, Ivar Nørgaard, ministre des Affaires commerciales, déposa au *Folketing* un projet de loi d'une page (accompagné de près de 2.000 pages d'annexes) sur l'adhésion du Danemark au traité du Marché commun. Nørgaard présenta par la même occasion un projet de loi sur le référendum. Il passa en première lecture le 28 avril.

forte que celle des Anglais, par rapport à l'Europe, car, contrairement au Danemark, la Norvège est isolée de ce continent par un bras de mer.

CHRONOLOGIE

1905	printemps	Réferendum sur la dissolution de l'union avec la Suède.
1919	mai	Réferendum visant à déterminer si la Norvège doit devenir une monarchie ou une république.
1926	juin	Réferendum proclamant la prohibition.
1967	juin	Réferendum abolissant la prohibition.
1970	printemps	Publication d'un Livre blanc déclarant que si le Parlement approuve l'adhésion de la Norvège à la Communauté, le gouvernement tiendra un référendum.
1971	mai	Fondation du Mouvement populaire, défavorable à l'adhésion de la Norvège à la CEE.
1972	le 14 janvier	Début de la publication, par le Service de presse du gouvernement, de brochures exposant en détail les politiques de la Communauté.
	le 14 janvier	Fin des négociations de la Norvège.

le 23 janvier	septembre	Signature du traité à Bruxelles.
mars	septembre	Publication gouvernementale destinée aux orateurs.
le 6 mars	septembre	Présentation au Parlement d'un Livre blanc exposant les diverses conséquences plausibles de l'adhésion.
mai	septembre	Tenue d'une conférence nationale par le Parti travailliste où l'on approuve l'adhésion par une majorité importante.
juin	septembre	Tenue d'un congrès spécial par les syndicats où ceux-ci se prononcent en faveur de l'adhésion par une majorité écrasante.
juin	septembre	Le Parlement délibère pendant trois jours sur la question sans la mettre aux voix. Il adopte à cette occasion la loi prévoyant un référendum consultatif.
août	septembre	Véritable commencement de la campagne au nom du gouvernement.
septembre	septembre	Lettre du premier ministre à tous les électeurs.
les 24 et 25 septembre	septembre	Scrutin défavorable à l'adhésion par 53% contre 47%.

d'adult, à peine cinq semaines avant le référendum. Les adversaires ont réussi à faire accepter leur position par le public grâce à la longueur et à l'intensité de leur campagne et les partis politiques ont eu du mal à faire valoir la position contraire, ayant commencé leur campagne beaucoup trop tard.

Les tenants de l'adhésion au Marché commun dépendaient d'une foule d'organismes aux vues différentes, méfiant les uns envers les autres. Ils avaient élaboré une multitude d'arguments au lieu de se concentrer sur quelques questions centrales, et sont demeurés en terrain économique, négligeant les incidences politiques de l'adhésion au Marché et leur accordant peu d'importance. Ils sont restés constamment sur la défensive et se sont contentés de réfuter la perte d'autonomie en alléguant le droit de veto, au lieu de prendre le taureau par les cornes et d'élaborer une position politique cohérente en faveur de l'intégration.

Les partisans de l'adhésion ont axé leur campagne sur les conditions de cette association négligeant tout à fait les arguments de principe. Enfin, ils ont manqué d'enthousiasme et se sont appuyés sur la « majorité silencieuse » qui, espéraient-ils, suivraient les conseils des subventions inconditionnelles accordées par le

gouvernement aux organismes favorables et défavorables à l'adhésion ont servi à diffuser de fausses conceptions et des idées carrément erronées. L'incapacité du gouvernement à s'entendre avec le Danemark sur la date du référendum a également eu son importance. Si le référendum danois avait eu lieu le premier, l'issue aurait fort bien pu être différente en Norvège. Les médias norvégiens avaient prédit des résultats très serrés au Danemark, ce qui ne fut pas du tout le cas. Par contre, certains croient que la non-adhésion de la Norvège n'a fait que renforcer le vote très favorable à l'adhésion, exprime ultérieurement au Danemark.

Tout comme ce fut le cas en Grande-Bretagne, le problème fondamental est venu de la façon dont on a invité la Norvège à se joindre à l'Europe alors que la population ne se sentait pas vraiment intégrée au continent. La mentalité insulaire des Norvégiens est aussi

Le seul fait de parler de l'Europe rendait orageuses les discussions. On a donc convenu de bannir des conversations la question du Marché commun afin d'entretenir des rapports sociaux agréables.

Le scrutin dura deux jours : les 24 et 25 septembre 1972. Le système électoral de la Norvège est fondé sur la représentation proportionnelle établie suivant les listes de partis dans les circonscriptions de comté comptant plusieurs députés. Il n'existait donc pas d'organisation particulière pour les circonscriptions plus petites. On avait prévu des moyens de transport pour les votants, mais on n'a pas fait de relance au moment même du scrutin, contrairement aux usages courants en Grande-Bretagne. Pour une participation de 78 p. cent, 53 p. cent s'est prononcé contre l'adhésion au Marché commun, et 47 p. cent en faveur. À la surprise générale, le pourcentage de participation était inférieur de 4 p. cent à la normale relevée aux élections générales.

Les adversaires de l'adhésion ont été surpris d'ap-prendre leur victoire ; en effet, ils avaient déjà commencé à préparer la poursuite de la lutte en cas de défaite. Les partisans ont pour leur part été consternés, car ils avaient cru que le public se rangerait du côté des pouvoirs établis et embobèterait le pas aux meneurs des principaux partis politiques et aux syndicats façon-nant l'opinion publique.

Le système politique en a subi un dur coup, car les groupes de pression extra-parlementaires y ont gagné une nouvelle importance. Par ailleurs, l'autorité et la liberté des chefs de partis politiques en ont été réduites et, depuis le référendum, ces mêmes partis sont devenus hésitants à prendre des décisions par crainte des réactions du public. De plus, l'aliénation entre les partis politiques et le public s'est beaucoup accentuée.

Conclusions

Les adversaires de l'adhésion au Marché commun ont entrepris leur campagne épuisante 18 mois avant les partisans, soit en août 1970, par rapport au mois de mars 1972. Le gouvernement travailliste et les syndicats ne sont descendus dans l'arène qu'à la fin

culture pauvre et inefficace de la France et de l'Italie par rapport à celle de la Norvège.

Même si les agriculteurs et les pêcheurs ne comptent que pour 12 p. cent de la population, les Norvégiens ont des affinités sentimentales pour la vie rurale car, pour la plupart, ils ont connu ce mode de vie. Les agriculteurs penchaient pour le populisme au détriment de la centralisation et les jeunes Norvégiens favorisaient l'isolement au lieu de l'intégration. En dépit du résultat favorable des négociations pour les agriculteurs, on a perpétué l'idée que ceux-ci perdaient le tiers de leur revenu et l'on a prévenu la population du danger que la Communauté tourne finalement au détriment des Norvégiens les conditions favorables susceptibles d'être négociées.

La Communauté a porté un dur coup à sa popularité lorsqu'elle a adopté une politique commune en matière de pêcheries en 1970. En effet, les pêcheurs norvégiens, à la différence de leurs homologues de l'Angleterre et du continent, dépendaient principalement de la pêche côtière; ils ont donc vu dans cette politique une menace à leur subsistance, car les pêcheurs anglais et continentaux venaient piller les fonds côtiers de la Norvège avec leurs gros chalutiers. Le demi-million d'habitants du nord de la Norvège, pour qui la pêche est presque l'unique moyen de subsistance, se sont opposés en bloc à l'adhésion au Marché commun. À leur tête se trouvait l'ancien ministre des Pêcheries qui, peu après son entrée au sein du groupe de négociation de la Norvège, a démissionné de son poste de ministre.

Les adversaires gauchistes de l'adhésion ont renforcé leur couleurs, le drapeau rouge, pour n'exhiber que des symboles norvégiens. Ils sont devenus nationalistes extrémistes, se faisant les champions de l'indépendance de la Norvège et de son mode de vie. Cependant, comme ce pays entretenait des liens avec l'OTAN et le système de défense de l'Ouest, on n'a pas attaqué la Communauté sur la question de la défense, alléguant que l'intégration à l'Europe n'avait rien à voir avec cette question.

À mesure qu'avancait la campagne, on assistait à une polarisation des idées et à la division des familles.

Par contre, les objections à l'adhésion au Marché par les adversaires de l'adhésion, en se contentant de réfuter l'argumentation invoquée

saires se sont contentés de soulever de nouveaux problèmes. La campagne en faveur de l'adhésion au Marché a donc constamment affiché un caractère défensif en se contentant de réfuter l'argumentation invoquée

et même l'interdiction des bicyclettes à Oslo.

Les adversaires de l'adhésion ont axé leur stratégie sur quelques questions de principe importantes et ont fait passer leurs idées à force de les répéter. Toute leur argumentation reposait sur cette idée sous-jacente: l'important n'est pas ce que l'on sait sur l'adhésion de la Norvège à la Communauté européenne, mais bien ce que l'on en pense. Ce pays a accédé à l'indépendance assez récemment, soit en 1905, après une union de 500 ans avec le Danemark et la Suède. Le principe de l'union européenne avait donc tendance à aller contre la tradition d'autodétermination de ce pays.

On a fait ressortir la situation périphérique de ce pays par rapport au continent européen, d'où la centralisation nécessaire en cas d'intégration à l'Europe et, par voie de conséquence, l'appauvrissement de la Norvège et la diminution de son autonomie. On a exploité toutes les insatisfactions des Norvégiens pour grossir la mace que représentait la centralisation: ce ne serait plus les Norvégiens qui décideraient de leur propre mode de vie et il ne leur serait désormais plus permis de redresser les injustices de leur société. Un argument puissant employé a été le rapprochement entre la prospérité de la Norvège et la pauvreté de l'Europe et l'agri-

entre les tenants et les adversaires de l'adhésion, les émissions politiques penchaient pour l'entrée de la Norvège dans la CEE, car les journalistes qui assuraient le reportage des négociations donnaient des informations factuelles à cet égard. Les adversaires de l'adhésion ont pour leur part axé leurs efforts sur d'autres émissions à caractère culturel ou populaire, faisant ainsi contrepois aux émissions politiques.

Les adversaires de l'adhésion ont préparé avec minutie les débats télévisés et radio-diffusés. En effet, ils ont pris soin d'analyser les arguments que leurs orateurs y invoqueraient et de bien les documenter sur les réponses à fournir et la façon de traiter les questions débattues. Chaque camp a délégué des participants pour poser des questions aux participants à ces débats et a conçu un système analogue à l'endroit des services téléphoniques de renseignements du gouvernement.

Les journaux nationaux se sont fait, dans une large mesure, les porte-parole du parti politique qu'ils appuyaient. Ainsi, la plupart des éditeurs de la presse nationale étaient favorables, à l'exception de la presse libérale et des publications des fermiers qui penchaient pour les adversaires de l'adhésion. Quant aux journaux locaux, ils ont été envahis par les lettres envoyées tant par les tenants de l'adhésion que par leurs adversaires.

Questions débattues au cours de la campagne

La campagne favorable à l'adhésion au Marché commun était axée sur l'analyse des avantages et inconvénients découlant de cette intégration et abordait de façon logique mais complexe une vaste gamme de questions, notamment l'agriculture, les pêches, les services sociaux, etc. Des tableaux comparatifs montraient que cette option comportait plus d'avantages que d'inconvénients. La question de principe a le plus souvent été reléguée au second plan des débats alors que d'innombrables détails prenaient la vedette. Les adversaires de l'adhésion au Marché commun ont exploité la situation en invoquant des arguments de portée considérable et tout à fait absurdes que les partisans se sont employés à réfuter minutieusement; ces réfutations sont toutefois demeurées lettre morte, car les adver-

et distribué dans tout le pays un grand nombre de dépliants de quatre pages polycopiés. On a installé dans toutes les villes norvégiennes, des kiosques de renseignements et de publications défavorables à l'adhésion au Marché.

Dès le début de la campagne, les adversaires de l'adhésion au Marché ont encouragé le public à faire part de son opposition à l'adhésion en écrivant au courrier des lecteurs des journaux nationaux et locaux, ce qui s'est traduit par une avalanche de lettres. De plus, on a délégué des orateurs expérimentés aux réunions.

Une activité spéciale de la campagne a été de recueillir les signatures des participants aux réunions publiques que les adversaires de l'adhésion organisaient, incitant par là l'auditoire à prendre position contre l'adhésion au Marché. Les adversaires ont par la suite fait paraître, dans les journaux locaux principale-ment, de grandes annonces portant le slogan de la campagne défavorable à l'adhésion (les adversaires ont adopté les couleurs nationales de la Norvège et un grand NON comme symbole) et une liste des noms de partisans éminents dans chaque localité, qui déclaraient ouvertement leur opposition à l'adhésion. Le succès de cette tactique consistant à gagner l'appui de ces gens qui faisaient l'opinion dans les diverses localités s'est manifesté lors du scrutin final; ainsi, certaines localités ont voté à 80 et même à 90 p. cent contre l'adhésion au Marché.

Visites à Bruxelles

Des délégations composées surtout de partisans de l'adhésion ont été envoyées à Bruxelles; en fait, les adversaires de l'adhésion se sont contentés d'une seule délégation. Environ 500 personnes ont pris part à ces visites.

Mass-média

La télévision et la radio, toutes deux propriétés de l'Etat, ont fait preuve d'objectivité dans leurs reportages sur les événements. Exception faite des débats

dents ont donné leur approbation tacite au front de coopération mais en réalité, ce front n'a jamais vraiment vu le jour.

Un climat de méfiance et de dissension et une administration bureaucratique inefficace ont nui à l'organisation de la campagne favorable à l'adhésion au Marché. Il y a eu fort peu de coordination centrale, et les tactiques convenues étaient acceptées par le petit nombre. Ainsi, les Conservateurs ont été invités à ne pas se mettre trop en évidence pour ne pas gêner les gauchistes, et l'accent a été mis sur le caractère rationnel et «responsable» de la campagne. Il n'y avait pratiquement aucune organisation, tant sur le plan régional que local, bien que l'on ait tenté de combler cette lacune au cours des dernières semaines de la campagne. Les partisans de l'adhésion au Marché n'ont jamais eu autant de ressources financières que leurs adversaires, sauf peut-être au cours des dernières semaines de la campagne, après qu'ils eurent demandé au secteur privé de leur fournir des fonds de toute urgence. La campagne s'est faite grâce à l'apport d'organisations expérimentées qui ont participé aux réunions tenues dans tout le pays. Les syndicats ont fourni à eux seuls soixante de ces contributeurs. Par ailleurs, on a mis sur pied un système de lettres adressées aux journaux nationaux et locaux.

Organisme défavorable à l'adhésion au Marché commun

Déjà en 1961 et en 1962, les socialistes et les communistes de la gauche s'étaient joints aux puissants organismes de fermiers conservateurs pour faire opposition à l'adhésion de la Norvège au Marché. Les organisations de fermiers ont assumé le financement, et la gauche n'a pas joué un grand rôle politique dans cette alliance d'extrêmes. Environ 12 p. cent de la population vivait de l'agriculture et de la pêche. Toutefois, les coopératives de producteurs étaient extrêmement puissantes, et leur influence surpassait de beaucoup leur importance numérique. Les coopératives, le Syndicat des fermiers et l'Association économique des fermiers avaient le monopole de la vente en gros des denrées alimentaires et de 90 p. cent environ de la

vente au détail du lait. Ils étaient donc fortement intéressés à conserver leur système d'organisation et de vente qui semblait menacé par l'adoption de la politique générale de la CEE en matière agricole et de son organisation du marché. Par ailleurs, les prix touchés par les producteurs norvégiens étaient de 20 à 30 p. cent plus élevés que les cours de la CEE, ce qui laissait entrevoir une réduction des revenus des fermiers.

D'autre part, la gauche ralliait la sympathie active des ouvriers des chantiers de construction navale et des syndicats communistes. Elle avait en outre réussi à mobiliser l'élite intellectuelle de la nouvelle gauche et gagné l'appui des étudiants militants des universités.

Au printemps de 1970, avant le début véritable des négociations, le Mouvement populaire contre l'adhésion de la Norvège à la CEE a vu le jour, et sa formation a été rendue publique en août 1970.

Un organisme hautement professionnel, conçu et dirigé par le milieu universitaire et financé entièrement par les organismes de fermiers, a été mis sur pied. Outre un personnel considérable de secrétariat, les employés au service des organismes agricoles ont été affectés à temps plein à la campagne défavorable à l'adhésion au Marché. Des comités locaux ont été institués dans tout le pays, mais la campagne était dirigée par un centre et les activités étaient entièrement coordonnées. Cette campagne a été menée par une seule personne, Arne Haugestad, qui a élaboré la stratégie et les tactiques et en a dirigé l'application. Malgré cette centralisation, les organismes locaux ont travaillé très fort et chaque localité a semblé avoir son propre «Enoch Powell».

Les adversaires de l'adhésion au Marché ont créé un journal à grand tirage, le «EEC News», qui au début a paru à intervalles irréguliers, puis à tous les mois, et finalement à toutes les quinzaines, durant les dernières étapes de la campagne.

Vers la fin, chaque édition était tirée à 1,300,000 exemplaires, ce qui représentait un exemplaire pour trois habitants. Les partisans distribuaient le journal de porte à porte dans toute la Norvège et confiaient souvent cette tâche à des écoliers. De plus, on a publié

même si le référendum était consultatif, le Parlement serait lié par ses résultats. La campagne menée au nom des vacances estivales à la mi-août, à quelque cinq semaines du référendum, tenu le 25 septembre. Durant les deux premières semaines, la campagne n'a pas réussi à susciter l'intérêt du pays qui était tout absorbé par les Jeux olympiques de Munich. En somme, la campagne favorable à l'adhésion au Marché n'a battu son plein que pendant trois semaines environ.

Finances publiques

Le Parlement a affecté des fonds spéciaux à la campagne. Environ 5 millions de couronnes ont été accordés aux partis politiques, au prorata de leur importance numérique au Parlement. De plus, environ 1,25 million de couronnes ont été versés à chacun des deux organismes favorable et défavorable à l'adhésion au Marché; par ailleurs, on estime que le gouvernement lui-même a dépensé de 2 à 3 millions de couronnes pour sa propre campagne d'information. En somme, quelque 10 millions de couronnes, puisés à même les fonds publics, ont été affectés à la campagne dans ce pays de moins de quatre millions d'habitants. Au sein du Royaume-Uni, compte tenu du chiffre de sa population, une dépense proportionnelle de fonds publics aurait frisé les 10 millions de livres. Les partis politiques ainsi que les organismes favorable et défavorable à l'adhésion au Marché étaient libres de disposer à leur gré des sommes reçues. Par conséquent, les fonds pouvaient servir à la propagande dont le contenu était déterminé par les partis et les organismes bénéficiaires de cette aide.

On a commencé à négocier l'adhésion au Marché en 1970. À partir de mai 1971, le Service de presse du gouvernement a commencé à publier des brochures exposant en détail les politiques de la Communauté relatives à des sujets tels que l'agriculture, la pêche, les affaires sociales, l'industrie, etc. Pendant l'année, le gouvernement a publié environ 14 brochures que le

Publicité gouvernementale

Avant mai 1972, il n'existait aucun organisme favorable à l'adhésion au Marché, exception faite d'un Mouvement européen de petite envergure soutenu principalement par des adhérents d'Oslo. Au printemps de 1971, le Mouvement européen avait fait des démarches auprès du Parti travailliste et du Congrès des syndicats en vue de créer un organisme favorable à l'adhésion au Marché, qui regrouperait tous les partis politiques, mais certains membres de ce parti s'étaient opposés à l'idée de former une union avec les partis adverses. Ils soutenaient notamment qu'une telle coalition inclinerait les adversaires de l'adhésion au Marché à former une coalition semblable des partis, et qu'il serait préférable d'éviter toute coopération ouverte avec d'autres partis favorables à l'adhésion tant que le Parti travailliste et les syndicats n'auraient pas défini, à la suite de négociations, leurs lignes de conduite officielles à l'égard de l'adhésion.

Finalement, en février 1972, tous les partis, sauf le Parti travailliste et les syndicats, ont formé un organisme de front favorable à l'adhésion au Marché, appelé «Oui à la CEE». Ce n'est qu'en mai 1972 que les diss-

Organisme favorable à l'adhésion au Marché commun

En mars 1972, le gouvernement a publié un document d'intérêt général qui était fort utile aux orateurs. En effet, cette publication donnait des réponses à cent questions portant sur tous les sujets ayant trait à la question de l'adhésion. Le gouvernement a également mis sur pied un service téléphonique spécial assuré par des experts chargés de répondre à toutes les questions qui leur étaient soumises.

Chapitre IV :

DÉCISION DE LA NORVÈGE DE NE PAS ADHÉRER À LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE RÉFÉRENDUM DU 24 SEPTEMBRE 1972

Cadre juridique

La Constitution norvégienne ne prévoit aucune disposition relative aux référendums. En somme, en parcourant l'histoire de la Norvège avant 1972, on constate que ce pays n'a eu recours à un tel processus démocratique qu'à quatre reprises: les deux référendums de 1905, l'un au sujet de la dissolution de l'union avec la Suède, et l'autre qui visait à déterminer si la Norvège devait devenir une monarchie ou une république; par ailleurs, il y a eu le référendum de 1919 qui a instauré la prohibition, et celui de 1926 qui l'a abolie.

En 1962, lorsque la Norvège envisageait d'adhérer au Marché commun, aux côtés du Royaume-Uni, il était convenu que la question serait tranchée par voie de référendum. Un Livre blanc publié en 1967 recommandait que le gouvernement consente à tenir un référendum si le Parlement approuvait l'adhésion de la Norvège à la Communauté par suite de ces nouvelles démarches en vue de l'adhésion. Finalement, en 1970, on s'entendait pour tenir un référendum sur la question après que l'adhésion serait négociée. Cette position était renforcée par l'existence de divergences de vues sur cette question à l'intérieur des partis politiques. Le référendum devait toutefois avoir un simple caractère consultatif; en effet, le Parlement devait ensuite se prononcer sur la question avec une majorité des trois quarts de ses membres pour que celle-ci soit approuvée. Avant la tenue du référendum, les deux tiers environ des députés favorisaient l'adhésion, mais il était prévu que l'on obtiendrait la majorité nécessaire du Parlement si la population approuvait l'adhésion lors du référendum. On soutient également que le gouvernement aurait quand même obtenu la majorité requise, en définitive, s'il n'avait pas promis ni tenu de référendum.

Partis politiques

Le Parlement de 1972, composé de 150 membres, regroupait cinq partis politiques qui, avant le référendum, différaient d'opinion au sujet de la question de l'adhésion: des 74 membres du Parti travailliste, 65 étaient en faveur et neuf contre. Les 29 membres du Parti conservateur favorisaient tous l'adhésion. Sept

membres du Parti libéral étaient en faveur, six contre. Le Parti chrétien, représentant les adhérents de la Low Church et les non-conformistes, était divisé en deux camps, sept en faveur, sept contre. Les 21 membres du Parti centriste, représentant les fermiers, étaient tous contre.

Calendrier de la campagne officielle

La Norvège a mis fin aux négociations le 14 janvier 1972 et a signé le traité à Bruxelles le 23 janvier de la même année. Un Livre blanc d'une grande portée, exposant non seulement les dispositions négociées mais aussi toutes les conséquences imaginables de l'adhésion, a été déposé au Parlement le 6 mars 1972. Outre les questions centrales, le document traitait, entre autres choses, des conséquences de l'adhésion sur le marché des vins en Norvège et les services sociaux, et même sur la politique touchant les jardins d'enfants. L'objet du Livre blanc était de signaler les secteurs qui subiraient des changements et les autres, d'intérêt public, sur lesquels l'adhésion n'aurait aucun effet.

À la suite de la publication du Livre blanc, tous les partis politiques et les syndicats ont délibéré longuement quant à sa teneur. En ce qui concerne le Parti travailliste, par exemple, le débat a pris naissance au niveau même de la population, puis s'est étendu à celui des comités et des régions, pour ensuite culminer à la conférence nationale tenue par le Parti travailliste en mai 1972; à cette occasion, l'adhésion a obtenu une majorité écrasante. Les autres partis politiques ont procédé de façon semblable, le débat s'étant terminé au cours duquel l'adhésion a été approuvée par une majorité écrasante. Les autres partis politiques ont entrepris des démarches semblables, chacun se prononçant sur la question, à l'exception des partis libéral et chrétien qui ont décidé d'attendre pour prendre position et sont restés divisés.

En juin 1972, le Parlement a délibéré sur la question pendant trois jours sans la mettre aux voix. C'est à ce moment qu'il a adopté la loi prévoyant un référendum consultatif. La question allait être décidée à la simple majorité des voix; par ailleurs, il était convenu que,

1971	Le gouvernement dépose devant le Parlement un Livre blanc sur les résultats des négociations relatives à l'adhésion au Marché commun.	Le Parti travailliste, à son congrès, se prononce contre l'adhésion globale.	Les tenants du Parti travailliste en faveur de l'adhésion au Marché commun organisent un colloque socialiste européen au cours duquel les leaders sociaux-démocrates du continent prennent la parole.	Signature du Traité d'adhésion. Au mois de février, le gouvernement dépose devant le Parlement un projet de loi prévoyant la tenue d'un référendum pour modifier la Constitution.
1972	janvier	Le projet d'adhésion est adopté par 83 p. cent des suffrages contre 17 p. cent.	Le 10 mai	
	automne	Le 17 avril	de janvier à mars	
	automne			

réts spéciaux et la neutralisation de l'opposition mais-
sante des partisans de première heure a permis de
limiter l'opposition verbale aux marginaux. Le public a
été flatté de l'attention qu'on lui accordait et il s'est
montré sensible au fait qu'on a simplifié pour lui en
quelques arguments très bien présentés les problèmes
complexes, formulé sur laquelle les partisans ont fondé
leur campagne. Les problèmes sont ainsi devenus dans
les pubs, les foyers, de même qu'au travail, l'objet de
discussions intelligentes et cohérentes d'ou étaient
absentes l'animosité et la passion. Bien que les adver-
saires de l'adhésion aient protesté contre le finance-
ment public du Mouvement européen et des partisans
par le biais du Service de renseignements du gouver-
nement et des organes d'information, aucune amer-
tume véritable n'en a résulté. Lorsque la décision fut
prise dans le cadre du référendum, l'opposition a
accepté le verdict et a entrepris de jouer un rôle posi-
tif dans la Communauté. Le Parti travailliste a aban-
donné toute opposition et il est maintenant, avec les
syndicats ouvriers, le participant le plus actif au sein
des institutions européennes. Les programmes d'édu-
cation organisés par les syndicats ouvriers, par exem-
ple, sont maintenant conçus en fonction de la dimen-
sion européenne.

CHRONOLOGIE

1937	Un plébiscite sur la Constitution per- met d'adopter le référendum comme moyen de modifier la Constitution.
1954	Création du <i>Irish Council of the Euro- pean Movement</i> .
1959	Tenue d'un référendum visant à faire abolir la représentation proportionnelle. Proposition rejetée.
1968	Tenue d'un référendum visant à modi- fier le nombre d'électeurs pour chaque député. Proposition rejetée.
1971	Lancement, par un groupe d'étude for- mé de professeurs d'université et d'éco- nomistes, de la campagne contre l'adhé- sion au Marché commun.

Conclusions de la campagne

Le succès des partisans de l'adhésion repose sur une
coordination des plus étroite entre le Mouvement euro-
péen, le gouvernement, les agriculteurs et les deux
principaux partis politiques. La mise en œuvre d'une
assez longue campagne d'éducation minutieusement
planifiée a permis de bien faire comprendre les pro-
blèmes aux personnes qui façonnent l'opinion publique
et qui, une fois de plus, ont joué un rôle décisif au
cours de la campagne réelle du référendum. Grâce à
une excellente organisation, le *Fianna Fail*, en collabo-
ration avec le *Fine Gael*, a mené une campagne en pro-
fondeur qui lui a permis d'arracher les voix nécessaires
le jour venu. Le recensement des groupements d'inté-
rêt de sa souveraineté et du contrôle de ses affaires inté-
rieures.

Les adversaires se sont efforcés de faire rejeter l'idée
de l'adhésion à part entière au profit de celle de l'asso-
ciation. Devant les femmes au foyer, ils ont surtout
parlé du coût de la vie et comparé les prix des aliments
à ceux des magasins du continent. Les autres grands
problèmes traités sont les suivants: l'appauvrissement
d'un pays situé à la périphérie de la Communauté et
l'incapacité de la plus grande partie de l'industrie tra-
ditionnelle à soutenir la libre concurrence. Il s'ensui-
vrait un chômage considérable, une nouvelle vague
d'émigration et partant une dépopulation encore plus
grande, la vulnérabilité des petits lopins de terre agri-
coles, la crainte de l'immigration massive des Italiens,
la participation inévitable de l'Irlande neutre à l'OTAN
et aux guerres à l'étranger; enfin, la perte pour l'Irlande
de sa souveraineté et du contrôle de ses affaires inté-
rieures.

Les adversaires se sont efforcés de faire rejeter l'idée
vis-à-vis du Royaume-Uni, une fois qu'elle serait mem-
bre du Marché commun.

l'effet des politiques régionales et de la coopération
cité. Parmi les autres questions soulevées, signa-
tique de la Communauté sur les pêches serait renégoc-
pêcheurs furent dissuadés par l'assurance que la poli-
efficaces des activistes des partis. Les craintes des
étouffée dans l'œuf par les campagnes locales très
lation des travailleurs. L'opposition des pêcheurs a été

ties n'a eu recours au système de lettres pendant la campagne. Elles ont plutôt inondé les journaux nationaux et locaux des textes des discours prononcés par leurs partisans respectifs. Au cours des dernières étapes de la campagne, ils furent tous publiés, et *The Irish Times* a consacré chaque jour plusieurs pages à ces rapports. Les partisans ont planifié la campagne de presse avec beaucoup de soin, tant le contenu des communications que leur à-propos. Ceux-ci ont joué un rôle particulièrement important dans les journaux locaux qui n'avaient pas suffisamment de journalistes pour couvrir toutes les réunions tenues dans leurs localités. La couverture des événements par les journaux a été complétée par la publicité exhaustive qu'ont faite sur-tout les partisans. Enfin, les journalistes de tous les journaux, en particulier les correspondants chargés des questions industrielles, ont participé régulièrement à des séances d'information et on les a aidés à préparer des articles favorables à l'adhésion.

Questions soulevées au cours de la campagne

Les partisans ont concentré leur intérêt sur quelques problèmes essentiels que l'on peut résumer ainsi: différents pour l'Irlande de ne pas adhérer au Marché commun si le Royaume-Uni le fait; prospérité agricole; accroissement des investissements étrangers et des exportations dans une Europe où se pratique le libre-échange, d'où augmentation des emplois au pays et arrêt de l'émigration. Au cours des années soixante, l'Irlande a connu une croissance industrielle substantielle grâce aux investissements étrangers de l'Allemagne et de la Hollande qui ont dépassé ceux du Royaume-Uni. La promesse de la multiplication des emplois, fondée sur une expérience vécue, a su persuader.

La crainte de voir passer les terres aux mains des étrangers a été effectivement apaisée au cours des négociations axées sur l'adhésion, le contrôle de la vente étant laissé au gouvernement irlandais pour toute la période de transition. La peur de l'immigration libre, et en particulier celle des Italiens, a également été apaisée par la remise, à la fin de la période de transition, de l'application des dispositions relatives à la libre circulation.

sonnes à revenu moyen qui ont choisi cette façon pour protester contre le rôle prépondérant joué par les partisans pendant la campagne, et contre la prétendue partialité des organes d'information.

Influence européenne

Quelque trois cents partisans de l'adhésion, hommes politiques, universitaires et autres personnes triées sur le volet, ont été envoyés à Bruxelles par le bureau de renseignements de la CEE pour assister à des séances d'information tandis que plusieurs fonctionnaires de la CEE se rendaient un peu partout en Irlande pour prendre la parole. Les partisans de l'adhésion du Parti travailliste ont organisé, à l'automne de 1971, un colloque des socialistes européens au cours duquel les leaders socio-démocrates du continent ont pris la parole. Quelques-uns des porte-parole du continent ont obtenu beaucoup de succès au cours des discussions touchant leurs domaines de compétence; d'autres ont été jugés improductifs lorsqu'ils ont pris la parole en public.

Rôle des organes d'information

La radio et la télévision ont largement couvert le débat, principalement dans le cadre de leurs émissions publiques et d'une série spéciale de discussions télédiffusées. Celles-ci, dans l'ensemble, ont été favorables à l'adhésion au Marché commun. Un important débat télédiffusé qui a duré toute une soirée a pris l'allure d'un procès devant jury où sont convoqués des témoins. Comme à l'occasion d'une émission semblable organisée par le réseau BBC de Grande-Bretagne en 1971, le débat au cours duquel les deux parties en présence jouissaient d'un temps égal d'antenne a fini en faveur des adversaires de l'adhésion.

Dans leurs éditoriaux, tous les journaux nationaux, soit quatre quotidiens du matin, deux du soir et deux hebdomadaires du dimanche, ont favorisé l'adhésion au Marché commun. La plupart des hebdomadaires s'adressant aux hommes d'affaires et aux agriculteurs en ont fait autant. Un seul d'entre eux, le *Hibernian*, pendant du *Statesman*, s'y est opposé. Aucune des par-

Tout au long de la campagne intensive, les membres actifs des partis ont visité les électeurs. Le jour du référendum, le transport des électeurs vers les bureaux de scrutin s'est fait à partir d'un bureau central de transport organisé par tous les partis. Le *Fianna Fail* s'est chargé de la grande partie des travaux d'organisation, de tournées et de relance, mais les membres du *Fine Gael* et les cultivateurs lui ont beaucoup aidé. Par exemple, les cultivateurs ont réussi à inciter les gens à voter dans les circonscriptions agricoles. Aucun effort n'a été épargné pour que la population vote en grand nombre et, en fait, le pourcentage de la participation a été très élevé, soit 71 p. cent et la victoire a été remportée à près de cinq contre un.

Campagne défavorable à l'adhésion au Marché commun

Au début de 1971, un groupe d'étude formé de professeurs d'université et d'économistes représentant les intérêts des petites entreprises et du secteur agricole lançait une campagne contre l'adhésion au Marché commun. Ce groupe d'intellectuels, fort bien orchestré et très homogène, a demandé et obtenu l'aide d'émis-nents économistes britanniques, dont les professeurs Nicholas Kaldor et E. T. Nevin, de Swansea. Il a publié un certain nombre d'opuscules bien étayés sur les conséquences de l'adhésion de l'Irlande à la Communauté, notamment une analyse économique (53 pages) de l'incidence de cette adhésion et un document de 32 pages sur les répercussions de l'union monétaire pour les régions périphériques. Il a aussi publié des plaquettes plus minces intitulées: *Why Ireland should not join, The alternatives to membership, The Economic and Political implications*, de même qu'un éventail d'articles, de prospectus et de dépliants sur les prix, l'agriculture, la souveraineté, etc. Le travail de ce groupe a constitué l'essentiel de la participation des intellectuels à la campagne.

Il a été complété plus tard par les publications de l'IRA. Au nombre des publications des syndicats ouvriers, signalons les brochures intitulées «*How would*

you fare in the Common Market» et «*No to EEC*». L'ITGWU a rédigé et financé, au nom du TUC irlandais, un journal de huit pages, *l'Economic Freedom*, qui a été tiré à quelque 50,000 exemplaires. Le Parti travailliste a publié un certain nombre de courts dépliants tout comme l'ont fait les deux ailes de l'IRA.

C'est de l'ITGWU que vient la presque totalité des fonds consacrés à la campagne contre l'adhésion au Marché commun. Le reste a été réuni grâce à des col-lectes publics ou des quêtes porte à porte. Le Parti travailliste, lui-même financé pour une bonne part par les syndicats ouvriers, n'a fourni qu'une aide monétaire très minime. Ses membres ont joué un rôle muet pendant la campagne, à l'exception d'un ou de deux hommes politiques qui ont d'ailleurs été généralement reconnus comme les meilleurs porte-parole de la cause anti-Marché commun.

Les adversaires de l'adhésion manquaient de bons renseignements pour étayer leurs arguments et ils ne compaient que très peu d'orateurs compétents. Leurs arguments se limitaient pour la plupart à des slogans. L'extrémisme de certaines de leurs déclarations a permis aux partisans de l'adhésion de les associer dans l'esprit du public à l'étiquette subversive du républicanisme militant et violent. Au cours des débats entre adversaires et partisans, ces derniers ont tenu le haut du pavé grâce à la somme de leurs connaissances et à l'envergure de leurs orateurs. Le plus surprenant, c'est née par les syndicats ouvriers auprès de leurs propres membres.

L'action des groupes disparates d'adversaires n'a pas été coordonnée. Ils n'ont pas bien pensé leurs arguments, et tout au long de la campagne, ils ont semblé agir d'instinct. Leur organisation de base manquait de cohérence. A vrai dire, il était presque impossible d'unir les opposants qui, aux yeux de la population, semblaient dominés par des réfractaires et des détraqués. Le seul élément compensatoire a été le rôle du Parti travailliste dont l'opposition à l'adhésion était respectée parce qu'elle légitimait le choix démocratique. On prétend qu'une fraction importante des voix opposées à l'adhésion au Marché ont été exprimées par des per-

vrant les domaines suivants: le niveau de vie, l'emploi, l'achat de terrains, l'Irlande du Nord, la défense et la neutralité, et la CEE et l'Ouest. Ces plaquettes, tirées à plusieurs milliers d'exemplaires, ont été distribuées aux réunions publiques dans tout le pays. On a également distribué en quantité un dépliant de quatre pages intitulé *Making up your mind about the EEC*, dont la section centrale, bien conçue, a paru comme annonce dans la plupart des journaux. D'autres documents ont également été publiés à l'occasion.

Les deux principaux partis politiques ont produit chacun un simple feuillet sous forme de discours d'élection, et l'ont distribué à chaque électeur au pays. Ils ont également fait publier un grand nombre d'affiches portant un simple OUI; ces affiches ont été apposées dans les endroits réservés à cet effet, mais aussi sur les panneaux d'affichage et les lampadaires dans tout le pays. On a également utilisé abondamment les macarons, insignes, étiquettes auto-collantes pour voitures, etc.

La campagne a été dirigée par une équipe d'environ quarante orateurs du Mouvement européen qui ont pris la parole aux réunions publiques tenues dans tout le pays; cela presque à plein temps pendant toute la première moitié de 1972 et jusqu'au référendum, en mai. Le Mouvement leur a versé des indemnités de voyage et de subsistance. Les partis politiques, les organisations agricoles et d'autres organismes intéressés ont tenu des réunions. L'*Irish Contrywomen's Organisation*, le plus grand mouvement féminin du pays, a aussi joué un rôle important. Aux expositions industrielles et agricoles, on pouvait trouver, dans les stands de cultivateurs, la plupart des publications favorisant l'adhésion à la CEE. Le plus grand hebdomadaire agricole de l'Irlande est devenu le principal véhicule de propagande en faveur du Marché commun, dans les campagnes.

Les deux principaux partis politiques ont joué un rôle fondamental. De janvier à mars 1972, le *Fianna Fail* a organisé des colloques d'une journée dans chacune des quarante-quatre circonscriptions parlementaires. Quatre experts, comprenant toujours un ministre et, habituellement, des professeurs d'université, prenaient la parole au cours de ces colloques. Quelque 75 des

principaux dirigeants du Parti pour la circonscription en cause assistaient à ces réunions, ce qui constituait une force d'environ trois mille porte-parole du parti chargés non seulement d'adresser la parole aux réunions du parti et aux autres réunions locales, mais aussi de persuader le public dans les pubs, au travail, etc. Le *Fine Gael* a mené une campagne semblable mais moins intensive, et a tenu des réunions d'information pour les membres actifs du Parti dans la plupart des circonscriptions.

Ces membres ont étudié attentivement chaque groupe d'intérêt local afin de déterminer de quelle façon agir sur eux. Ils ont utilisé des mesures distinctes, appropriées à chaque groupe d'intérêt dont les pêcheurs, les petits propriétaires, les femmes au foyer et les travailleurs de l'industrie. On a examiné distinctement le cas de chaque industrie et préparé des arguments appropriés à chacune. Compte tenu de l'hostilité des syndicats, cet aspect de la campagne était particulièrement important. Durant les années soixante, et surtout dans les secteurs hautement techniques, l'industrie avait évolué rapidement, mais la plupart des industries de main-d'œuvre tiraient leur origine d'entrepises familiales traditionnelles dans les secteurs stationnaires ou à la baisse, comme les textiles, le cuir, les aliments, etc. Un des grands facteurs qui ont joué sur l'issue du référendum dans ce pays où le taux de chômage se maintient à 7 p. cent ou plus était la peur de la concurrence de l'étranger et celle de la perte d'emplois.

Toute la campagne a été élaborée avec soin et on l'a axée progressivement sur l'aspect information; de plus, elle a été longue, s'échelonnant de l'automne 1971 à avril 1972. Les trois dernières semaines de la campagne officielle ont été orchestrées très attentivement. Elle a été lancée par le premier ministre et, au cours de la première semaine, les discours ont surtout porté sur les nécessités de la vie et se sont attaqués de façon soutenue aux arguments des adversaires de l'adhésion. Au cours de la deuxième semaine, on s'est limité à quelques thèmes positifs importants que l'on a répétés dans les réunions tenues partout au pays. On a consacré la dernière semaine à l'idée de l'Europe sans frontière et à la place des Irlandais et de leurs descendants dans une Europe unie.

Rôle de l'administration gouvernementale

Un certain nombre de fonctionnaires ont été détachés et chargés de créer un service de renseignements sur la Communauté économique européenne au ministère des Affaires étrangères. On doit à ce service plusieurs publications dont la principale est une brochure de portée générale intitulée *Info Europe*. Une autre s'intitulait «l'Irlande du Nord et du Sud dans la CEE» et d'autres portaient sur «l'achat de terrains», document important destiné à atténuer les craintes de voir les étrangers acheter massivement des terres en Irlande, «le coût de la vie», «le petit cultivateur et la CEE» et «les avantages et les inconvénients de l'adhésion et du statut quo».

Les fonctionnaires ont fourni tous les renseignements nécessaires aux principaux orateurs des partisans de l'adhésion au Marché commun. D'autres, qui faisaient partie d'organismes publics comme *Industrial Development Authority* et les offices de commercialisation, ont été encouragés à parler en faveur de l'adhésion dans des réunions publiques autres que les réunions de partis et se sont vu accorder pleine liberté de le faire.

On a effectué des sondages d'opinion afin de déterminer quelles questions inquiétaient le plus la population. Ces sondages ont servi à déterminer les sujets des brochures et ont guidé les orateurs favorables à l'adhésion au Marché commun dans le choix de leurs arguments. Les fonctionnaires ont également collaboré étroitement avec le Mouvement européen et deux partis politiques importants. En même temps, les adversaires de l'adhésion pouvaient utiliser le service d'information du gouvernement et en obtenir des données, sur demande.

Ressources financières affectées à la campagne

Officiellement, les fonds publics ne pouvaient être utilisés que pour renseigner l'électorat. Le montant des fonds publics effectivement engagés pour les publications, les salaires, les sondages et d'autres activités n'a pas été publié séparément. Ces sommes ont été tirées de divers crédits et fonds publics et, selon une

Organisme et campagne en faveur de l'adhésion

au Marché commun

source bien informée, ont atteint environ 250.000 livres. De plus, le gouvernement a accordé un octroi officiel de 10.000 livres au Mouvement européen et lui a fourni un autre montant de 20.000 livres par d'autres moyens. Le Mouvement a également reçu 45.000 livres en dons provenant des industries. Le Parti gouvernemental, le *Fiana Fail*, a engagé de 60 à 70.000 livres, et le *Fine Gael*, environ 10.000 livres. En comparaison, les adversaires avaient des moyens financiers restreints. Leurs dépenses totales, financées en grande partie par l'*ITGWU*, ont atteint environ 40.000 livres, soit un dixième des dépenses des partisans. Ces sommes ont été fournies en partie par les syndicats, le reste provenant de dons du public.

Le conseil irlandais du Mouvement européen a été fondé en 1954. À partir de 1958, il a joué un rôle actif et prépondérant auprès de ceux qui faisaient l'option publique à l'époque. Ses membres étaient des particuliers aussi bien que des industries et son comité exécutif se composait de chefs de file de la politique, de l'industrie, de l'agriculture, des entreprises de l'État et des organismes publics. Au cours des deux tentatives précédentes en vue d'adhérer à la Communauté, en 1960-1963 et en 1966-1967, il était le principal organisme à fournir des renseignements à la presse et au public. Il a repris ses activités en 1970 et, à la suite de la nomination de feu Michael Sweetman, en juillet 1971, il s'est lancé à fond de train et est devenu l'organisme central de tous les partis dans la direction de la campagne. Il a suscité une collaboration très étroite entre le ministère des Affaires étrangères et les deux principaux partis politiques. Le comité exécutif du Mouvement, qui se rencontrait souvent et régulièrement, et même tous les jours à l'heure du déjeuner vers la fin de la campagne, surveillait la direction des activités.

Le Mouvement a publié un certain nombre de brochures bien faites, dont une de quarante-huit pages intitulée *Opportunity — Ireland and Europe*, une de seize pages sur les aspects culturels et neut de quatre pages portant un même titre: *Understanding EEC*, cou-

ADHÉSION DE L'IRLANDE À LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE: RÉFÉRENDUM DU 10 MAI 1972

Cadre juridique

Un plébiscite sur la Constitution, tenu en 1937, prévoyait la tenue de référendums sur les amendements proposés à la Constitution et déjà approuvés par le Parlement. Un référendum n'exigeait qu'une majorité simple des suffrages. Trois référendums avaient eu lieu avant celui sur l'adhésion à la Communauté. Ceux de 1959 et 1968 avaient pour but d'abolir la représentation proportionnelle et, celui de 1968, de faire changer le nombre d'électeurs pour chaque député. Les trois modifications furent rejetées, malgré leur adoption par le Parlement et leur recommandation par le gouvernement. Le référendum sur l'adhésion à la Communauté était donc défavorisé par les précédents des refus de l'électorat irlandais d'approuver des modifications à leur Constitution. Le gouvernement irlandais était déterminé à tout mettre en œuvre pour obtenir un résultat favorable à cette occasion.

Partis politiques, cultivateurs et syndicats

Le *Dail* de 1972 se composait de 144 membres, dont 75 du *Fauna Fail*, le Parti gouvernemental, 52 du *Fine Gael* et 17 du Parti travailliste. Les deux principaux partis avaient comme politique, déjà établie au cours de la première tentative du Royaume-Uni de se joindre à la Communauté européenne en 1961-1963, de faire du Royaume-Uni un membre à part entière, si celui-ci y adhérait, plutôt que de choisir l'autre option, notamment le statut de membre associé que certains préféraient, voyant là un moyen de protéger l'industrie irlandaise en voie de développement, mais cependant encore fragile. Ainsi, à l'issue de négociations fructueuses, les deux principaux partis n'ont pas eu à prendre de décision officielle. Préférant le statut de membre associé, les membres du Parti travailliste, à leur congrès de l'automne 1971, ont voté contre l'adhésion à part entière. Toutefois, l'opposition du Parti agraire n'était pas très enthousiaste. Comme l'agriculture demeurait l'activité principale en Irlande, l'attitude des cultivateurs devant l'adhésion était très importante. Saut pour certains petits propriétaires, surtout dans l'ouest de l'Irlande, qui craignaient les conséquences de cette intégration, une majorité importante

Calendrier de la campagne officielle

À la fin des négociations en 1971, le gouvernement a soumis au Parlement un Livre blanc sur leurs résultats. Ce dernier a débattu la question avant la fin de l'année et a voté en faveur de l'adhésion, ce qui a permis au gouvernement de signer le traité d'adhésion, en janvier 1972. Par la suite, le gouvernement a présenté au Parlement, en février, un projet de loi prévoyant la tenue d'un référendum afin de modifier la Constitution. Ce projet a été adopté rapidement. Le gouvernement a décidé que le référendum se tiendrait le 10 mai 1972 et a rédigé en ces termes la question à poser aux électeurs: «Approuvez-vous le projet d'amendement à la Constitution contenu dans le projet de loi de 1971 visant le troisième amendement à la Constitution?» La campagne officielle a commencé le 17 avril 1972 et a duré trois semaines. Les résultats du référendum ont été de 83 p. cent des voix en faveur de l'adhésion et de 17 p. 100 contre, pour une participation de 71 p. cent de l'électorat, par rapport à 58 p. cent en 1959 et à 65 p. 100 en 1958.

a voté pour l'adhésion.

Seul le *Workers Union* de l'Irlande dont le siège social était en Angleterre qui ont appuyé cette résolution. Tout les syndicats des transports et des métiers et ceux de l'adhésion a été adoptée à forte majorité. Ce sont sur-délégués du *TUC* au cours duquel une résolution contre 1972 et ont ensuite convoqué un congrès spécial de tenu des conférences de délégués au cours de janvier les plans industriel et politique. Certains syndicats ont syndiqués ont habituellement beaucoup de poids sur effectif de 150 000 syndiqués. Par conséquent, les qui a des bureaux dans chaque ville irlandaise, avait un *Irish Transport and General Workers Union (ITGWU)*, non 350.000 membres. Sa section la plus importante, toute l'Irlande du Nord et du Sud, comptait alors environ 350.000 membres. Le *Trade Union Congress (TUC)*, qui couvre des industries manufacturières et de service sont bien organisés; en effet, plus de 50 p. cent d'entre eux sont *ment* a rejeté cette option. Les travailleurs irlandais sion à part entière. Pour sa part, le *Trade Union Movement* a rejeté cette option. Les travailleurs irlandais de cultivateurs se sont prononcés en faveur de l'adhé-

1946	le 21 juin	Election des délégués à l'Assemblée nationale.
	le 11 septembre	Une délégation de l'Assemblée se rend à Londres.
1947	le 23 décembre	Formation de la Responsible Government League.
	le 25 juin	Pourparlers à Ottawa entre la délégation terre-neuvienne et le gouvernement canadien.
	le 29 octobre	Le Canada envoie à St. John les Proposed Arrangements for the Entry of Newfoundland into Confederation.
1948	le 2 mars	Le Message (Despatch) du gouvernement britannique précise les questions à soumettre aux électeurs de Terre-Neuve.
	le 15 mars	Le Referendum Act est adopté.
	le 22 mars	Premier numéro du journal The Independent.
	le 5 avril	La Confederate Association lance sa campagne en faveur de la Confédération.
	le 7 avril	Distribution du premier numéro du journal The Confederatae.
	le 26 avril	Annnonce de la date du référendum.
	le 12 mai	Le Referendum (Advance Poll) Bill est déposé.
	le 20 mai	Le Referendum Act (Advance Poll) est adopté.
	le 3 juin	Tenue du premier référendum.
	le 19 juin	Le Bill to amend Advance Poll Act est déposé.
	le 2 juillet	L'amendement est adopté.
	le 22 juillet	Tenue du deuxième référendum.
	le 30 juillet	Le Premier ministre King accepte les résultats du deuxième référendum comme base des négociations officielles.

Le 30 juillet, à 22 heures, des déclarations officielles furent simultanément publiées à Londres, à Ottawa et à Saint-Jean, précisant que le résultat final du vote était de 77,869 voix en faveur de la Confédération contre 71,464 voix en faveur du gouvernement responsable. Les déclarations mentionnaient « que le résultat du plébiscite en faveur de l'union des deux pays était clair et que, sans qu'il soit possible de s'y méprendre . . . le résultat avait été obtenu sans aucun signe d'influence ou de pression de la part du Canada. » Elles indiquaient également que « le gouvernement canadien confère-rait avec les gouvernements de Terre-Neuve et du Royaume-Uni afin d'établir les modalités constitutionnelles appropriées pour mettre en application la décision prise par la population de Terre-Neuve. »

Par la suite, et plus précisément d'octobre à décembre 1948, on entreprit de négocier les conditions finales d'union. Le Canada était représenté par un Comité spécial du Cabinet et Terre-Neuve, par une délégation que son gouvernement avait nommée. Le Parle-ment canadien et le gouvernement de Terre-Neuve ayant approuvé les termes de l'union, le Parlement canadien remit ensuite une adresse au Roi, ce qui entraîna l'adoption, par le Parlement britannique, d'une loi autorisant Terre-Neuve à entrer dans la Confédération canadienne. L'union se réalisa une minute avant minuit le 31 mars 1949, et les cérémonies d'usage eurent lieu à Ottawa et à Saint-Jean, le lendemain.

CHRONOLOGIE

1945 le 11 décembre Le gouvernement Attlee de Londres fait part de ses intentions de prendre les dispositions nécessaires pour que soit élue une Assemblée nationale à Terre-Neuve.

où la majorité lui semblerait trop faible pour justifier l'entrée de Terre-Neuve dans la Confédération. De plus, le gouvernement canadien désirait, avant de se prononcer, connaître les résultats de l'élection qui se tiendrait au Québec, le 28 juillet.

Le référendum eut lieu le jeudi 22 juillet. Les résultats des bureaux provisoires de scrutin indiquaient 75,718 voix en faveur de la Confédération et 70,733 en faveur du gouvernement responsable. Le gouvernement canadien choisit de décider de sa réaction le mardi suivant le scrutin du jeudi.

La *Responsible Government League* fit rapidement connaître sa désapprobation en protestant contre tout changement radical du statut national et de la citoyenneté des Terre-Neuviens qui pouvait résulter d'une simple majorité de 52 p. cent des voix. Elle s'opposerait de toutes ses forces à toute décision visant à réaliser la Confédération à moins que les gouvernements dûment mandatés l'élection d'une majorité parlementaire, nommée par la population, pour négocier avec le Canada. Comme elle ne représentait qu'une partie de la population semblait, en général, accepter le résultat du scrutin et le télégramme dans lequel la Ligue exprimait son avis contraire visait surtout à soulever l'opinion publique en sa faveur. Seule une minorité de Terre-Neuviens semblait s'intéresser aux aspects juridiques et constitutionnels de l'entrée dans la Confédération, d'après le rapport soumis par le Haut-Commissaire suppléant du Canada à Terre-Neuve. Les entrevues avec certains dirigeants terre-neuviens, y compris des opposants à la Confédération, aboutirent à un accord général: puisque le sort en était jeté, il ne restait plus qu'à réaliser l'union.

Sur la foi de ces rapports, le gouvernement canadien décida de considérer la majorité comme suffisamment grande pour justifier l'adoption des mesures requises pour obtenir l'assentiment du Parlement à l'entrée de Terre-Neuve dans la Confédération. Aucune déclaration ne fut officiellement publiée avant que le Royaume-Uni n'ait eu le temps d'étudier et de commenter la déclaration proposée pour le 28 juillet 1948. Un communiqué de presse soulignait:

Le Royaume-Uni, pour sa part, précisa qu'il se sentait lié par tout vote majoritaire en faveur de la Confédération, si faible soit-il, et qu'il serait prêt à prendre les mesures nécessaires pour réaliser l'union. Il remettait toutefois la décision ultime au Canada; si le Canada considérait que la majorité était trop faible pour justifier l'entrée de Terre-Neuve dans la Confédération, alors le Royaume-Uni se plierait à sa décision. Les Britanniques croyaient qu'il était important de régler la question avant le jour du vote parce que si l'on tardait par la suite à prendre une décision, l'instabilité pourrait régner dans l'île. Le premier ministre King était décidé à attendre. Le 19 juillet, il consulta St-Laurent qui déclara: «Je suis d'accord qu'à moins d'obtenir plus qu'une faible majorité, le Canada ne devrait pas accepter la province dans la Confédération. J'ai dit qu'il était nécessaire d'attendre et de voir ce qui se passerait si la majorité était faible.»

Il était peu probable que le gouvernement canadien prenne quelque décision que ce soit quant à ce qui constituerait une majorité acceptable avant le référendum. Et il considérerait alors non seulement l'importance de la majorité accordée mais également l'attitude des opposants à la Confédération, à Terre-Neuve. Si les leaders du groupe favorisant un gouvernement responsable acceptaient la décision de la population, le gouvernement canadien déciderait alors en conséquence. D'autre part, le Canada espérait que le Royaume-Uni endosse son attitude dans l'éventualité

tion de Terre-Neuve à voter pour ou contre la Confédération, la *Confederate Association* obtint officieusement de l'aide pour mener sa campagne, par exemple pour combattre le groupe favorable à l'union économique avec les États-Unis. L'Association recevait en toute hâte, à la demande de Smallwood, des renseignements sur des sujets comme les traités commerciaux canado-américains, ce qu'on a justifié en disant que ces renseignements auraient été mis à la disposition de quiconque en aurait fait la demande.

Chesley A. Crosby avait annoncé, dès le 20 mars, qu'il dirigerait le *Party for Economic Union with the United States*. Le nouveau mouvement préconisait le retour au gouvernement responsable, ce qui permettrait de négocier une union économique avec les Américains; il soutenait que si l'union avec le Canada se réalisait, les Terre-Neuviens perdraient pour toujours la chance de profiter d'une association économique avec les États-Unis. Toutefois, dans ses grandes lignes, la campagne en faveur du gouvernement responsable voulait convaincre les Terre-Neuviens de rester indépendants et les mettre en garde contre les prétendus avantages de la Confédération, avantages qui s'avéreraient illusoire. La campagne en faveur du gouvernement responsable fut toutefois en grande partie le développement d'un programme «méli-mélo» plutôt que positif. La campagne en faveur de l'union économique fut très bien réussie dans l'ensemble alors que celle des fédéralistes se traduisit plutôt par un exposé positif des conditions de l'union offertes par le Canada et des avantages que Terre-Neuve retirerait de la Confédération.

À la mi-mai, on pouvait deviner que les personnes en cause et les intérêts de classe étaient à peine concrets, mais le débat devint rarement public. Smallwood fit des miracles en expliquant clairement les mécanismes de la Confédération mais personne ne fit vraiment sensation. Les trois parties finirent leur campagne par des tournées lors desquelles elles reprurent les vieux arguments. Le 2 juin, la campagne touchait à sa fin. Les propagandistes n'avaient accordé que peu d'attention à l'option Commission; les partisans de la Confédération comme ceux du gouvernement responsable prédisaient tous une victoire écrasante.

Comment le référendum engageait les gouvernements

Lors du second vote, on accorda une faible majorité de 52,34 p. cent à la Confédération, le gouvernement responsable recueillant 47,66 p. cent des voix. C'est surtout dans la Péninsule d'Avalon qu'on avait voté en faveur du gouvernement responsable; à l'extérieur de la péninsule, tous les districts, sauf un, s'étaient prononcés en faveur de l'union. Il semble que le découpage du vote ait été partiellement calqué sur les «trou-tières» confessionnelles: la population de la Péninsule d'Avalon était en majorité catholique romaine et l'archevêché catholique romain avait nettement pris position contre la Confédération.

Le 2 juillet, on adopta *An Act to Amend the Referendum (Advance Poll) Act*, qui augmentait le nombre de bureaux provisoires de scrutin seraient ouverts.

Le 25 juin, les parties rouvrirent leur campagne. Elles n'apportèrent à peu près rien de nouveau et elles mirent fin à la campagne en diffusant des messages à la radio, dont certains étaient des reprises. La *Responsible Government League* passa à l'attaque en recommandant de ne pas voter pour la Confédération parce que le Canada n'offrait aucune garantie au sujet du maintien du *Fisheries Board*. Bradley consacra son dernier discours à cette question des pêcheries et affirma que, au contraire, le gouvernement canadien n'avait aucunement l'intention de déranger le *Fisheries Board* ou quelque autre organisme qui fut utile à l'économie terre-neuvienne.

Le 3 juin, le premier vote ne résolut pas la question. Le gouvernement responsable avait recueilli 44,55 p. cent des voix, suivi de près par l'option Confédération, avec 41,13 p. cent des voix. Seulement 14,32 p. cent de la population avait voté en faveur du gouvernement de Commission. Le second référendum aurait donc lieu le 22 juillet.

Avant le jour du scrutin, les avis étaient partagés quant à ce qui constituerait une majorité suffisante pour justifier la Confédération. Le Commissaire terre-neu-

Bretagne était incapable d'accorder plus longtemps son aide financière et, d'une façon générale, le maintien de l'autorité de la Commission le plus longtemps possible. Le Gouverneur se serait précédemment entretenu sur la forme du scrutin (avec le premier ministre britannique) à Londres et (avec le Secrétaire d'Etat aux relations avec le Commonwealth) à New York. Le Haut Commissaire émettait l'opinion que ces entretiens n'avaient servi aux personnes concernées qu'à étayer la thèse du gouverneur, même s'il devait en coûter de placer l'option Confédération dans une position très désavantageuse.

La presse fut généralement d'avis que la décision de proposer l'union avec le Canada semblait être une bonne décision qui permettrait de voter d'une façon décisive et satisfaisante. Le *Daily News* (avec quelques autres journaux) fit exception et critiqua sévèrement la décision en soutenant que le gouvernement britannique avait répudié ses engagements en vertu desquels l'autonomie était en veilleuse et en affirmant que ce gouvernement avait non seulement renversé sa propre Assemblée nationale mais avait également fait fi de l'avis d'une impressionnante majorité de conseillers juridiques terre-neuviens.

Déroulement des campagnes

L'option Commission reçut peu d'appui dès le début de la première campagne référendaire. La population de Terre-Neuve avait déjà commencé à critiquer le système de Commission à la veille de la Deuxième Guerre mondiale, soit en période de marasme économique, mais même après le retour à une certaine prospérité économique, elle était désireuse de s'occuper elle-même de ses propres affaires. La vraie bataille se livrait alors entre les fédéralistes et ceux qui désiraient l'indépendance. Ce dernier groupe se divisait en deux camps: le premier favorisait le retour au gouvernement responsable pour ses avantages intrinsèques, le second considérant le gouvernement responsable comme un prélude nécessaire à la négociation d'une union économique avec les États-Unis.

Gordon Bradley et Joseph Smallwood dirigeaient la *Confederate Association*, organisation administrée à partir de bureaux loués en février 1948 à St. John.

Celle-ci lança sa campagne le 5 avril 1948. Tout comme la *Responsible Government League*, l'Association fit surtout campagne en diffusant des messages à la radio et en publiant un journal hebdomadaire. Le *Confederate*, journal de l'Association, fut considéré comme un «organe de propagande supérieure» à son rival, l'*Independent*, probablement à cause de l'expérience journalistique antérieure de Smallwood. Le 7 avril, on distribuait à travers toute l'île de Terre-Neuve 60,000 exemplaires de son premier numéro. Comparativement à d'autres groupes, la *Confederate Association* était toutefois en proie à des difficultés financières très graves.

Smallwood avait embauché au début du mois de février un gérant d'affaires qui devait s'occuper de l'aspect financier de la campagne; celui-ci entreprit une tournée à travers le Canada pour essayer d'obtenir des fonds des hommes d'affaires canadiens. Il eut peu de difficultés à trouver des gens, particulièrement à Ottawa, qui croyaient que l'entrée de Terre-Neuve dans la Confédération serait avantageuse et qui étaient prêts à verser de l'argent à l'Association. Le problème était toutefois d'obtenir que ces hommes d'affaires s'engagent à le faire puisque, à l'époque, il n'était même pas certain que l'option Confédération figurerait au bulletin de vote. Le gérant revint donc à Terre-Neuve, n'ayant d'autre recours que d'attendre l'annonce de la décision britannique. Entre-temps, les fédéralistes s'étaient vus désavantagés, et au point de vue financier et au point de vue stratégique. Vers la fin de la campagne, les leaders fédéralistes cherchaient de toute évidence à obtenir quelque argent «secret» du Parti libéral canadien pas s'engager officiellement dans la bataille. Certain hommes d'affaires et membres des professions libérales terre-neuviens étaient également sur le point de leur accorder leur appui. Par la suite, tous les partisans des grandes entreprises d'exportation de poissons furent considérés favorables à la Confédération, ce qui témoignait d'une scission définitive dans les rangs de ceux qu'on appelait les marchands de «Water Street».

Même si le gouvernement canadien avait décidé de n'exercer aucune influence pour encourager la popula-

vernement avait décidé que l'union avec le Canada figurait comme troisième possibilité au bulletin de vote. Il est entendu que, dans l'éventualité où le résultat du référendum indiquerait que la population a choisi une forme de gouvernement autre que la Commission, le gouvernement de Commission resterait en place le temps qu'il faudrait pour que l'on prenne les mesures nécessaires à la mise sur pied du nouveau gouvernement. Dans l'éventualité d'un vote favorable à la Confédération, des mesures seraient prises pour permettre que tous les termes et dispositions relatifs à l'admission de Terre-Neuve comme province du Canada soient discutés et établis entre les représentants autorisés de Terre-Neuve et du Canada.²

Dans sa résolution, l'Assemblée nationale n'avait indiqué aucun temps limite relativement au maintien du gouvernement de Commission. Compte tenu du caractère temporaire du système de Commission, le gouvernement du Royaume-Uni avait donc décidé de mettre la question aux voix en proposant que la Commission reste en place pour cinq ans encore; il prenait toutefois des mesures afin de connaître, avant la fin de cette période, l'opinion de la population quant à la forme que devrait éventuellement prendre leur gouvernement. Les autres questions soumises à la population lors du référendum seraient le gouvernement résponsable et la Confédération. La loi du référendum contiendrait des dispositions sur la tenue d'un second référendum, si aucune forme de gouvernement n'obtenait la majorité absolue lors du premier vote. La forme de gouvernement qui aurait alors obtenu le moins grand nombre de voix n'apparaîtrait pas au bulletin lors du second vote.

Les questions ainsi précisées, *An Act to Provide for Ascertaining at a Referendum the wish of the People as to the Future Form of Government of Newfoundland* fut soumis à la considération de la Commission et entra en vigueur le 15 mars 1948. Le *Referendum Act*, comme en l'appelle, énonçait la formulation et l'ordre des questions qui figureraient au bulletin de vote. Les voici:

1. GOUVERNEMENT DE COMMISSION

pour une période de cinq ans

²Le Commonwealth Relations Officer au Gouverneur de Terre-Neuve, le 2 mars 1948.

- 2. CONFÉDÉRATION AVEC LE CANADA
- 3. GOUVERNEMENT RESPONSABLE

tel qu'il existait en 1933.

Le 26 avril, on annonça la date à laquelle le référendum aurait lieu: le 3 juin 1948 serait jour de scrutin.

Réactions à la formulation de la question

Dans certains milieux canadiens, on fit le reproche que la formulation de la question défavorisait clairement la Confédération au profit de la Commission. On croyait qu'une Commission, nommée pour cinq ans seulement, aurait un très grand attrait pour les Terre-Neuviens qui hésiteraient à faire un aussi grand pas que d'entrer dans la Confédération s'ils pouvaient en remettre la décision dans cinq ans. On insinua également que le fait qu'on ait omis de mentionner que la Grande-Bretagne était dans l'impossibilité de continuer à accorder son aide financière à Terre-Neuve laissait supposer que le maintien de la Commission s'accomplirait des mesures nécessaires pour conserver à Terre-Neuve la même stabilité financière que par le passé.³ La Confédération, par contre, était présentée aux électeurs en des termes que le Haut Commissaire du Canada qualifiait «d'ambigus et d'équivoques», sans qu'il soit fait mention des conditions d'union qu'offrirait le Canada. On laissait les électeurs dans l'ignorance: ils ne savaient pas s'ils appuyaient la Confédération selon les termes déjà négociés avec le Canada, ou autrement. En outre, soutenait-il, le scrutin ne garantirait pas que les conditions que l'on arriverait finalement à arrêter auraient l'appui de la population de Terre-Neuve. Le Haut Commissaire écrivit que «la Confédération entrerait dans la lutte fort désavantagée et, que même si elle devait l'emporter avec la majorité des voix, il faudrait tout probablement réexaminer les bases

de l'union». En outre, le Haut Commissaire se dit d'avis que la formulation de la question avait été ainsi arrêtée sur l'instance du Gouverneur de Terre-Neuve qui avait fermement appuyé l'introduction d'une limite de temps, l'omission de toute affirmation à l'effet que la Grande-

³Le Haut Commissaire du Canada au Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, le 11 mars 1948.

gnaient que l'union ne soit rejetée s'ils ne réussissaient pas à organiser une vaste campagne en sa faveur. Selon eux, plus on retarderait le référendum, mieux ce serait.

Les opinions différaient quant à la formulation de la question. Le gouvernement canadien préférait offrir ciusement qu'on propose un mandat de dix ans, plutôt que de cinq ans, au gouvernement de Commission, et que l'option Confédération, si elle était rejetée, ne pourrait pas être utilement débattue à nouveau en si peu de temps. Les autorités canadiennes voulaient également que le message officiel sur le référendum soit formulé de telle façon qu'il ne serait pas possible de renégocier les dispositions financières dont elles avaient convenu avec la délégation de l'Assemblée nationale. Le gouvernement britannique n'était pas disposé à se laisser influencer par ces considérations.

Le 2 mars 1948, le Secrétaire d'État aux relations avec le Commonwealth informait le gouvernement de Terre-Neuve que l'option Confédération figurerait au bulletin de vote. Le *Despatch* se lisait comme suit (en partie):

Le gouvernement de Sa Majesté au Royaume-Uni se rend compte que certains membres de l'Assemblée supposaient que l'entrée de Terre-Neuve dans la Confédération canadienne ne pourrait se réaliser qu'après négociation entre un gouvernement local responsable et le gouvernement du Canada. Toutefois, les termes offerts par le gouvernement canadien étant le résultat de ses longues discussions avec un groupe de Terre-Neuviens élus à l'Assemblée, les questions soulevées semblaient avoir été suffisamment mises au point pour que la population de Terre-Neuve soit prête à se prononcer, à savoir si elle donne son approbation à l'union avec le Canada. Dans ces circonstances, et considérant le nombre de membres de l'Assemblée qui désiraient que l'option Confédération figure au bulletin de vote, le gouvernement de Sa Majesté en était venu à la conclusion qu'il ne serait pas juste de priver la population de Terre-Neuve de la possibilité d'étudier la question lors du référendum, et que par conséquent ce gou-

nance de 670 collectivités portuaises, contenant la signature de 44,000 votants. La vigueur avec laquelle on répondit à l'appel de Bradley démontait l'importance qu'on attachait à la question de l'option Confédération. Il semblait probable que le gouvernement britannique se trouverait justifié d'inscrire cette option au bulletin de vote.

On fit valoir des arguments constitutionnels pour empêcher que la Confédération ne soit proposée. Le *Newfoundland Act* de 1933, adopté par le Parlement britannique, avait simplement suspendu le gouvernement responsable de Terre-Neuve qui devait être rétabli, à la demande de la population terre-neuvienne, lorsque le pays souffrait de nouveau à ses besoins. Comme les membres de l'Assemblée nationale avaient décidé que Terre-Neuve se suffisait à elle-même, ils soutenaient que deux seules questions, celle du gouvernement responsable et celle du gouvernement de Commission, pouvaient être soumises à la population. La question de la Confédération pourrait être réglée de la façon habituelle prévue par la Constitution, lors d'une élection générale.¹

Certains se demandèrent si le vote au sujet de la Confédération devait lier les parties en cause ou ne porter que sur le principe. On proposa, si le vote était favorable, de négocier les conditions d'union et de tenir par la suite un second référendum sur les conditions ainsi négociées.

Ces arguments n'eurent pas gain de cause. Vers la mi-février, il s'avéra probable que l'option Confédération figurerait au bulletin de vote. De l'avis du gouvernement de Commission, si on posait trois questions aux électeurs, il faudrait prévoir à la Loi du référendum la tenue d'un second référendum au cas où aucune forme de gouvernement ne reçoit l'appui de la majorité absolue lors du premier vote. La forme de gouvernement qui aurait reçu le moins grand nombre de voix ne figurerait pas alors au second bulletin de vote. Il était de l'avis général que le premier référendum devrait avoir lieu vers la fin de mai, et le second, si nécessaire, en octobre. Toutefois, aucune décision ne fut prise à ce moment-là. Les fédéralistes crai-

¹St. John's Daily News, le 10 février 1948.

Chapitre II

ENTRÉE DE TERRE-NEUVE DANS LA CONFÉDÉRATION: RÉFÉRENDUMS DES 3 JUN ET 22 JUILLET 1948

Historique du référendum terre-neuvien

En novembre 1945, le gouvernement canadien apprit que Terre-Neuve déciderait de son avenir politique. En consultation avec la Commission qui, à Saint-Jean, gouvernait alors Terre-Neuve, le gouvernement britannique avait décidé que le meilleur moyen de permettre à la population de Terre-Neuve d'en arriver à une décision libre et éclairée sur la forme éventuelle que prendrait leur gouvernement serait au moyen d'une Assemblée nationale de Terre-Neuviens. Les buts de cette Assemblée étaient:

pour les membres de cette Assemblée, en qualité de représentants élus par la population de Terre-Neuve, d'étudier et de discuter les changements survenus dans la situation financière et économique de l'île depuis 1934 et, ayant toujours à l'esprit le fait que Terre-Neuve devait, dans une large mesure, à la guerre ses revenus élevés des dernières années, d'analyser la situation du pays et présenter au gouvernement de Sa Majesté des recommandations sur les formes de gouvernements que l'on pourrait proposer à la population lors d'un référendum national.

Le 11 décembre, on annonça la tenue d'une élection générale à Terre-Neuve. Les députés seraient choisis par circonscription électorale, et seuls ceux qui habitaient l'île depuis au moins deux ans pourraient se porter candidats. La population fut indifférente à l'élection et élit huit des 45 députés par acclamation. Cependant, elle commença à s'intéresser à l'Assemblée lorsque celle-ci tint ses premières réunions, et la station de radio gouvernementale, VONF, commença à diffuser intégralement les délibérations quotidiennes des députés.

Formulation de la question

C'est Joseph R. Smallwood, le représentant de Bonavista Centre, qui a transformé l'Assemblée en champ de bataille politique. C'est lui qui a plaidé en faveur d'un référendum à choix multiples, dans lequel on proposerait à la population non seulement le maintien du

Il revenait au gouvernement du Royaume-Uni de décider de faire figurer ou non au bulletin de vote le projet de rattachement à la Confédération. Ce gouvernement croyait que l'opposition à la Confédération qui se manifestait à l'intérieur de l'Assemblée ne devait pas empêcher la population de Terre-Neuve de se prononcer sur la question. Toutefois, il devait étudier la stratégie à employer, pour ne pas laisser croire qu'il voulait imposer la Confédération à la population de Terre-Neuve. Le gouvernement canadien, pour sa part, devait être laissée à la seule décision du gouvernement du Royaume-Uni. Le gouvernement du Canada ne se prononcerait pas officiellement sur la question de savoir si l'on devait ou non inscrire l'option Confédération au bulletin de vote.

Le jour suivant la dissolution de l'Assemblée, Gordon Bradley, dénonça à la radio ces «29 dictateurs» qui avaient tenté d'empêcher la population de Terre-Neuve de faire librement son choix. Il fit valoir qu'on devrait envoyer une pétition en Grande-Bretagne afin d'obtenir que l'option Confédération soit ajoutée aux questions du bulletin de vote. Le 7 février, il avait reçu 1,550 télégrammes, en provenance de la population non seulement le maintien du

le 26 septembre	F. C. Monger dépose une résolution sur le référendum.	le 29 août	Collier propose de prendre des mesures pour donner suite à la décision de la population.	le 13 novembre	Première lecture du Bill sur le référendum. Le débat est ajourné.	1926	le 24 juin	Le premier ministre Collier émet une déclaration attaquant la féderation.	Fondation de la <i>Western Australian Secession League</i> .	1930	juillet	Lancement de la campagne de la <i>Dominion League</i> .	1931	le 4 août	Le projet de loi sur le référendum est déposé.	1932	le 22 novembre	Deuxième lecture.	1935	le 22 mai	Le comité conjoint impérial de la Chambre des communes et de la Chambre des Lords rejette la pétition.	1933	le 8 avril	Tenue du référendum.

sion (*Case for Secession*) sont homologués par les représentants constitutionnels de l'Australie occidentale. Tous ces documents seront publiés en Angleterre dans le but de donner suite au référendum... lui-même autorisé en vertu d'une loi du Parlement.¹⁰

Bien qu'il y eût quelque controverse à la Chambre sur la façon d'aborder le Parlement impérial, soit par une adresse, soit par une pétition, Collier déposa son bill sur la sécession le 19 avril. Le bill passa en deuxième lecture le 24 avril et fut adopté le 15 juin 1934.

En 1935, la pétition de l'Etat d'Australie occidentale devant l'autoriser à faire sécession d'avec le Commonwealth fut déposée devant un comité conjoint de la Chambre des Lords et de la Chambre des Communes en Grande-Bretagne. Faisaient partie de ce Comité, Lord Wright, un *Lord of Appeal*, et Lord Lothian, un membre d'un groupe intéressé aux affaires des dominions.

Le Comité se dit d'avis que, même si le Parlement impérial pouvait autoriser légalement la sécession, il n'exercerait pas cette autorité à moins que le Parlement du Commonwealth ne le lui demande, bien que les articles pertinents du Statut de Westminster de 1931 n'aient pas été adoptés en Australie. Après avoir entendu les objections, le Comité ne recommanda pas d'accepter la pétition. La réponse déclarait:

Le *Commonwealth of Australia Constitution Act 1900* cite, dans ses préliminaires, que la population des cinq Etats originaires s'est entendue pour s'unir en un seul Commonwealth fédéral indissoluble. Le Parlement du Royaume-Uni, en arrêtant la Constitution, donnait donc suite à la volonté exprimée par la population du continent d'Australie et non par celle de l'un ou l'autre des Etats. Ce n'est alors que lorsque la population de l'Australie le demande que, conformément à l'usage constitutionnel, le Parlement du Royaume-Uni peut de bon droit modifier ou dissoudre l'union fédérale.

Il est vrai que, dans l'état actuel des choses, le Parlement du Royaume-Uni seul pouvait adopter une loi qui aurait ce résultat. Il est également vrai que ce

¹⁰Le Parlement d'Australie occidentale.

CHRONOLOGIE

1906 le 1^{er} août La motion proposant la tenue d'un référendum sur la sécession est déposée.

Le Comité concluait en disant que le Parlement impérial n'aurait pas compétence du point de vue constitutionnel pour accepter la pétition, à moins que le Commonwealth d'Australie, lui transmettant le vœu clairement exprimé par l'ensemble de la population, en fasse la requête. Comme c'est le gouvernement de l'Australie occidentale qui présentait la pétition, gouvernement qui, en tant que gouvernement d'Etat, n'était pas touché par le sujet de la législation proposée, la pétition n'était pas recevable.

Avec le rejet de la pétition, et n'ayant pas trouvé d'autres moyens d'action acceptables, le mouvement sécessionniste de l'Australie occidentale s'effondra. Bien que l'on se soit encore plaint par la suite, à divers degrés, de la Fédération, aucun mouvement soutenu ne réussit jamais à inspirer ou à alimenter une émotion et un appui populaire d'une intensité comparable à celle qu'on avait éprouvée lors du référendum de 1933. Du point de vue avantagieux de la rétropection, on a expliqué le mouvement sécessionniste d'Australie occidentale comme une aberration de l'Histoire résultant de la Dépression.

Parlement avait légalement tous les pouvoirs de le faire, même contre la volonté et sans le consentement du Commonwealth. Par conséquent, il serait de sa compétence, au sens strictement légal, de le faire. Ce geste ne serait pas du ressort du Parlement du Royaume-Uni si celui-ci devait respecter les conventions constitutionnelles établies, comme il se doit de le faire. Ce n'est donc que dans l'observance de ce principe que l'autorité légale du Parlement de légiférer dans les affaires internes d'un dominion ou d'un Etat ou colonie autonome peut se concilier avec l'idée que l'on s'en fait, comme communautés autonomes. En plus de ces considérations théoriques, il serait facile d'énumérer les difficultés qui résulteraient, en pratique, de toute dérogation à cette règle. De plus, ce que la pétition réclamait n'était pas, en ce sens, de la compétence du Parlement du Royaume-Uni.

Deux organisations non partisanses, et par ailleurs non politiques, furent chargées de la direction de la campagne: la *Dominion League of Western Australia*, qui préconisait la sécession et s'opposait à la convocation d'une Assemblée constitutionnelle, et la *Federal League*, qui s'opposait à la sécession et militait en faveur d'une réforme constitutionnelle. La plupart des journaux provinciaux, comme le *Sunday Times*, étaient favorables au retrait, mais les quotidiens, placés sous l'autorité de l'Est, leur faisaient à divers degrés la contrepartie. Les divers organismes à tendance fédérale, notamment la *Australian Natives Association*, firent peu pour combattre l'idée de sécession, croyant qu'elle n'aurait probablement pas de répercussions très graves.

Vote

L'électorat était suffisamment avisé pour faire la distinction entre le référendum et l'élection générale qui avait lieu au même moment. Le gouvernement Mitchell essaya une cuisante défaite, perdant sept des cinquante sièges de l'Assemblée; le premier ministre et deux de ses ministres furent défaits. Le référendum sur la sécession l'emporta toutefois par une majorité écrasante, avec une participation record. Près de 90 p. cent des électeurs avaient voté, et l'électorat s'était prononcé en faveur de la sécession par 138,653 voix contre 70,706. La proposition relative à la convocation d'une Assemblée fut rejetée par 119,031 voix contre 88,275. Le principe de la sécession fut appuyé avec une régularité monotone dans 44 des 50 districts électoraux de l'Assemblée législative, et dans 870 des 950 bureaux de scrutin, on se prononça en faveur de la sécession. À l'exception de certaines circonscriptions minnières, les résultats pour l'ensemble de l'État se reflétaient dans les résultats généraux de chaque district. La majorité, de deux contre un, en faveur de la sécession démontrait clairement que la population de l'Australie occidentale était insatisfaite des conditions qui prévalaient alors. Et ceux qui s'étaient opposés à la sécession appuyaient malgré tout la convocation d'une Assemblée qui modifierait la Constitution et rendrait ses droits à l'État.

Résultat

Comme une grande majorité des électeurs de l'Australie occidentale avait rejeté la proposition relative à l'Assemblée, le premier ministre fédéral, M. Lyons, proposa aux États de former une autre assemblée dans laquelle le Commonwealth serait représenté sur un pied d'égalité avec l'ensemble des États. Chacun d'eux rejeta la proposition. (Par la suite, en février 1934, on convoqua une conférence des premiers ministres pour discuter des affaires constitutionnelles; conférence qui aboutit à l'impasse: le Commonwealth avait demandé une plus grande centralisation et des pouvoirs accrus, ce que les États n'étaient pas disposés à lui accorder.)

Le 29 août 1933, le premier ministre Collier présentait la motion suivante, sur ce qui constituait la question essentielle:

Par suite du référendum tenu en vertu de la Loi du référendum sur la sécession . . . la Chambre est d'avis qu'il est du devoir du Parlement, au nom de la population de l'Australie occidentale, de s'efforcer par une adresse respectueuse à Sa Majesté et une humble sollicitation auprès des deux Chambres du Parlement impérial d'obtenir une telle loi . . . qui puisse s'avérer nécessaire pour effectuer le retrait de la population de l'État d'Australie occidentale du Commonwealth d'Australie.

Collier proposait également, dans sa motion, qu'on forme un comité conjoint des deux Chambres du Parlement pour étudier, préparer et présenter cette adresse, proposition qui fut adoptée unanimement par les deux Chambres. Le comité conjoint remit son rapport le 19 septembre: il recommandait qu'un autre comité, présidé par le Solliciteur de la Couronne, J. Walker, prépare les documents nécessaires et les soumette au Parlement de l'État. Ce rapport fut présenté au gouvernement en mars 1934. Le comité précisait qu'il conviendrait de préparer une pétition plutôt qu'une adresse; le Solliciteur de la Couronne se dit d'avis qu'il serait préférable de préparer un bill afin de donner du poids à la requête de l'Australie occidentale. Les autorités du Parlement impérial devront se satisfaire de ce que les pétitions et le dossier de la séces-

de l'est s'étaient portés acquéreurs de deux quotidiens d'Australie occidentale. Mais le *Sunday Times*, sous la direction de James MacCallum Smith, se prononça en faveur de la sécession et organisa une impressionnante campagne.

Le 4 août 1931, des sections dûment constituées de la Dominion League ainsi que divers conseils locaux d'administration de l'Etat tirèrent une assemblée politique. Les délégués s'engagèrent à ne pas cesser leurs efforts

avant que les citoyens de l'Australie occidentale, en temps que collectivité, affirment leur détermination à sauver l'Etat et ses citoyens en proclamant, avec une majorité écrasante, leur désir de se soustraire complètement à l'autorité du Commonwealth et de redevenir une communauté libre au sein du Commonwealth britannique des nations.

La Ligue travailla à la réalisation de ses objectifs pendant trois ans. Le premier ministre Mitchell, qui avait voté en faveur de la résolution sur la sécession en 1907, déposa une loi au Parlement en vue de la tenue d'un référendum qui aurait lieu en même temps que les élections générales de 1933. Le Bill du référendum sur la sécession passa en seconde lecture le 22 novembre 1932 et devint loi le 30 décembre suivant. Il contenait des dispositions sur la nomination du directeur général des élections, sur le scrutin, etc., et précisait les questions, au nombre de deux, à soumettre aux électeurs. En effet, les opposants à la sécession avaient obtenu qu'on propose en même temps la formation d'une Assemblée à laquelle tous les Etats seraient également représentés, comme ils l'avaient d'ailleurs été aux précédentes. Le référendum aurait lieu le 8 avril 1933 et la campagne se terminerait ce jour-là. Le vote serait obligatoire pour tous les adultes admis au suffrage.

Formulation de la question

Les électeurs devaient répondre à deux questions, inscrites sur des bulletins de vote séparés et présentés, de la façon suivante.

“Proceedings of the Dominion League Convention, le 4 août 1931, p. 13.

Formulaire C
Australie occidentale
LOI DU RÉFÉRENDUM SUR LA SÉCESSION, 1932
Bulletin de vote
(Question 1.)

Directives au votant: le votant doit inscrire son vote de la façon suivante:

question ci-dessous, qu'il l'indique par une croix dans la case vis-à-vis le «OUI»;

s'il n'est pas favorable à la proposition formulée dans la question ci-dessous, qu'il l'indique par une croix dans la case vis-à-vis le «non».

SOUSSION DE LA QUESTION AUX ÉLECTEURS

Question: Êtes-vous d'accord pour que l'Etat d'Australie occidentale se retire du Commonwealth fédéral établi en vertu du Commonwealth of Australia Constitution Act (Imperial)?

- ☐ Oui
- ☐ Non

La seconde question, sur le formulaire D, était accompagnée des mêmes directives et se lisait comme suit:

Êtes-vous en faveur de la convocation d'une Assemblée, composée d'un nombre égal de représentants de chacun des Etats d'Australie, qui aurait pour mandat de proposer les modifications à la Constitution jugerait nécessaire?

- ☐ Oui
- ☐ Non

Campagne

Les leaders des divers partis politiques de l'Etat décident de ne pas rendre la question partisane et de ne pas entacher la campagne de quelque apparence de politique de parti. La décision du peuple, exprimée par voie de référendum, serait irrévocable.

la Commission royale d'enquête sur la Constitution ait présenté son rapport à la fin de l'année 1929, on n'y donna jamais suite. Entre-temps, les tarifs Prattien de 1926 et 1928 avaient porté plus haut les barrières tarifaires établies par le tarif Massey-Greene de 1921.

Il était devenu de plus en plus évident, après étude et réflexion sur la question, suscitées par l'insatisfaction générale qui existait alors, qu'aucune modification à la Constitution ne pourrait corriger l'éloignement géographique et ses conséquences, raison principale des désavantages qu'entraînait pour l'Australie occidentale sa participation à la Fédération.⁸

Lors des élections de 1930, les premiers vents de la dépression soufflaient déjà. Le gouvernement travailliste de Collier mena une campagne apathique contre les nationalistes, dont le chef, Sir James Mitchell, profita au pouvoir, il dut faire face au choc de la dépression économique. En des temps si troubles, il était normal qu'on réclame la sécession. À l'approche de l'élection suivante, Mitchell appuya la politique sécessionniste, croyant que le programme travailliste ne recevrait pas la faveur populaire puisqu'il défendait l'unification.

Référendum sur la sécession

Le mouvement sécessionniste reprit de la vigueur au début des années 1930. En mai de cette année-là, on tint une réunion sur la sécession sous la présidence du premier ministre Mitchell. Les forces sécessionnistes se réorganisaient. En juillet suivant, eut le lancement officiel de la *Dominion League of Western Australia* dont le chef, H. K. Watson, avait comme objectif avoué d'obtenir pour l'Australie occidentale le statut de dominion au sein de l'Empire britannique.

Le désir de sécession s'était accru d'année en année, mais le mouvement manquait de cohésion politique. La presse quotidienne, antipathique à la cause, rendait plus difficile la tâche d'organiser et de rassembler les forces sécessionnistes. Des intérêts financiers des États

1) de renseigner la population de l'État sur la situation des plébis, au point de vue économique;

2) de presser tous les membres du *State Department*, quelle que soit leur opinion sur la sécession, d'appuyer la demande de la Ligue sur la tenue d'un référendum auprès de la population de l'Australie occidentale sur la question suivante: «Desirez-vous que l'Australie occidentale se voit accorder le statut intégral de dominion dans l'Empire britannique?», ce référendum devant être raté aux prochaines élections à l'Assemblée législative, en mars 1927 environ;

3) une fois assurées la tenue de ce référendum et le vote affirmatif de la population de l'Australie occidentale, de présenter une pétition au Parlement impérial, par l'intermédiaire du Parlement de l'État, afin qu'il modifie le *Commonwealth of Australia Constitution Act 1900* de façon à libérer l'Australie occidentale de la Fédération et à lui rendre le statut intégral d'État autonome que possédait la Nouvelle-Zélande.

La Ligue mit sur pied un vaste programme d'éducation en tenant des réunions publiques, en distribuant de l'information. Elle ne se contentait pas de défendre les principes politiques ou fiscaux mais demandait simplement l'autonomie pour l'Australie occidentale. Toute personne autorisée à voter lors des élections de l'Assemblée législative pouvait devenir membre de la Ligue, à la condition qu'elle promette de voter «oui» au référendum. La création de la subvention d'incapacité, en application des recommandations de la Commission royale d'enquête, de même que la mise sur pied d'une autre Commission royale d'enquête en 1927 et la promesse que le Parlement fédéral consacrerait une session à réviser la Constitution firent en sorte que le mouvement sécessionniste resta en suspens. Mais le mécontentement régnait.

Le Parlement ne tint pas sa promesse de consacrer une session à la révision constitutionnelle et, bien que

⁷Cela voulait manifestement dire le gouvernement de l'État.

⁸*The Case of the People of Western Australia*, p. 383.

colonies prononça un discours où il était question tout particulièrement de la situation financière de l'Australie occidentale; il affirmait que «rarement un État de l'Empire britannique avait fait face à une aussi grave situation». Il concluait par un avertissement à l'effet que la menace de faillite de l'État pourrait bien mener l'Australie occidentale à la sécession.

À la fin de l'année 1918, le *Sunday Times* publiait une série d'articles d'Alfred Chandler dans lesquels il s'attaquait à l'esprit du Commonwealth et préconisait la sécession. Le ressentiment de l'après-guerre décollait des abus politiques plutôt que de causes économiques.

En effet, sur ce plan, l'Australie occidentale était devenue prospère, à cause de la hausse des prix mondiaux des matières premières. La principale cause d'insatisfaction était alors l'intrusion du Commonwealth dans des domaines que l'État considérait comme étant de sa propre juridiction. On se plaignait des conséquences néfastes des droits de douane du Commonwealth sur les produits de l'industrie primaire et secondaire. Le premier ministre fédéral d'Australie donna ordre au *Tariff Board* de faire rapport sur toute question touchant l'État que cette commission jugerait assez importante. La commission fit observer, dans son rapport *Report on the Tariff and its incidence in Western Australia* que de tous côtés, on percevait une déception unanime quant aux résultats du fonctionnement de la Fédération en Australie occidentale. La déception amenant toutes les formes de critique, de la désapprobation modérée à l'ambition rebelle de réaliser la sécession.⁴

L'agitation populaire continua d'augmenter. En 1924, le gouvernement du Commonwealth chargea une Commission royale d'enquêter les effets de la Fédération sur la situation financière de l'Australie occidentale, Commission qui recueillit des témoignages en 1925 (année où fut créée la *Secession League*). Entre-temps, la population d'Australie occidentale s'était si bien rendu compte des effets néfastes du tarif Massey-Greene de 1921, qu'«autour des membres de la Commonwealth Commission, The Report on the Tariff and its incidence in Western Australia, (Perth, 1925).

mission se rassembla une nuée de témoins qui condamnerent la Fédération comme une expérience désastreuse et une très grande erreur.»

Bien que la Commission se soit avant tout penchée sur les conséquences financières de la Fédération, elle a également discuté librement de sécession et a consacré le chapitre XXIII de son rapport à cette question. Même la déclaration officielle présentée par le gouvernement de l'Australie occidentale devant la Commission faisait allusion à la sécession. En effet, ce gouvernement affirmait que :

«à défaut d'aide suffisante, l'État serait forcé d'adopter l'une ou l'autre des deux attitudes suivantes, soit de renoncer à son individualité et de permettre que l'État soit annexé comme Territoire du Commonwealth, soit de chercher à se détacher d'une association qui a été désastreuse pour lui.»⁵

Un des trois commissaires, J. Entwistle, ajouta une remarque spéciale au rapport de la Commission et déclara que, d'après lui, l'Australie occidentale n'aurait jamais dû faire partie de la Fédération; mais puisqu'elle l'avait fait, il se dit convaincu qu'il n'existait qu'une seule façon de remédier complètement et de façon satisfaisante à son incapacité actuelle : la sécession.⁶

Le 24 juin 1926, le premier ministre Collier émettait une déclaration protestant contre le fait que l'État avait graduellement été privé de ses droits de se gouverner lui-même. Le premier ministre et le chef de l'opposition, Sir James Mitchell, attaquèrent tous deux la Fédération de façon tout à fait non partisane, au cours de la session du Parlement de 1926. C'est à ce moment-là que Mitchell déclara que bien que cela prendrait du temps, il aimerait voir le pays libre et le lien fédéral défait.

La *Western Australian Secession League* fut créée le 2 août 1926 à Perth, lors d'une réunion publique, dans le but de promouvoir un programme de sécession. La Ligue se proposait :

⁴*Ibid.*, paragraphe 22.

⁵Commissaire J. Entwistle, *A Minority Report*, Perth, 1925, paragraphe 581.

MOUVEMENT DE SÉCESSION DE L'AUSTRALIE OCCIDENTALE: RÉFÉRENDUM DU 8 AVRIL 1933

Première proposition de sécession

Le gouvernement de l'Australie occidentale a été un associé hésitant dans la Fédération des États australiens au moment de la création de celle-ci en 1900. Il n'a pas soumis la question à ses électeurs avant que tous les autres États formant le Commonwealth d'Australie se soient prononcés en faveur de la Fédération. Et même là, c'est surtout à cause des groupements d'électeurs des régions aurifères, qui menaçaient de se séparer de l'État d'Australie occidentale pour se joindre à la Fédération, que la proposition a été adoptée.

D'après les termes de l'union, on concédait à l'Australie occidentale le pouvoir de prélever ses propres droits de douane pendant les cinq premières années de la Fédération; de plus, l'Australie occidentale espérait (bien qu'elle n'ait pas reçu alors de garanties à ce sujet) que la construction du chemin de fer transcontinental qui la reliait aux autres États commencerait bientôt. Néanmoins, elle

croyait, non sans raison, que son entrée dans la Fédération n'était rien de moins qu'une entrée en Utopie. (Par conséquent) il était tout probable qu'aux moments difficiles, elle blâmerait le Commonwealth ou le persaderait de lui accorder son aide financière. C'est pourquoi les rumeurs de sécession prévalaient habituellement, par exemple, l'octroi de subventions du Commonwealth à l'industrie aurifère.¹

Pour l'Australie occidentale, l'échec de la Fédération devint apparent quelques années seulement après l'union. Dans son discours d'ouverture de la deuxième session de la Sixième Législature de l'Australie occidentale, le 21 juin 1906, le gouverneur déclarait que la résolution adoptée par la Fédération au sujet du remboursement de l'excédent de revenu du Commonwealth au prorata de la population signifierait, pour l'Australie occidentale, une perte d'environ 433,000 livres par an. Le gouverneur ajoutait qu'un tel procédé constituerait une infraction flagrante à l'un des principes fondamentaux de la Constitution du Commonwealth, qui priverait l'Australie occidentale d'un revenu auquel elle a droit

¹Burmeister's *Guide to the National Library of Australia*, section intitulée «Western Australian Secession Movement», p. 654.

après avoir payé sa part des frais encourus par l'administration du Commonwealth.²

Les longues discussions sur le sujet aboutirent à la rédaction d'une «réplique» accusant la Fédération de porter préjudice aux plus hauts intérêts de l'Australie. On pressa le gouvernement de l'Australie occidentale de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer le retrait de l'État du Commonwealth d'Australie. Le 1^{er} août 1906, un certain T. Walker, de Kanowna, présentait une motion proposant la tenue d'un référendum sur la sécession, motion dans laquelle il déclarait que la population établie en Australie occidentale avait adhéré à contre-cœur à la Fédération. Il qualifiait ce geste d'«accident historique» auquel avaient été poussés les leaders de l'État.³ Le 26 septembre 1906, l'Assemblée législative adoptait une résolution proposée par F. C. Monger, député représentant le district de York:

à l'effet que l'union de l'Australie occidentale avec les autres États du Commonwealth d'Australie s'était avérée préjudiciable aux plus hauts intérêts de cet État, et que le temps était venu de poser aux électeurs la question du retrait.

Monger déposait par la suite un projet de loi devant assurer la tenue d'un référendum sur la question du retrait; le bill fut présenté en première lecture le 13 novembre 1906. Monger en était à proposer la deuxième lecture du bill lorsque le débat fut ajourné et la clôture de la session eut lieu avant que le débat ne reprenne. L'affaire devait en rester là jusqu'à ce que la pression des événements mondiaux fassent rebondir la question.

Mouvement vers la sécession

Pendant la Première Guerre mondiale, l'Australie occidentale éprouva un mécontentement croissant lorsque le Commonwealth assumait, en vertu du *War Precaution Act*, des pouvoirs qui outrepassaient ceux des États. Elle devint de plus en plus insatisfaite de la Fédération et, en avril 1918, le Secrétaire d'État aux

²*The Case of the People of Western Australia*, Perth, 1934, p. 377.

³*Ibid.*, annexe 59.

Préface du ministre Marc Lalonde	iii
Remerciements	iv
Chapitre I — Mouvement de sécession de l'Australie occidentale: référéndum du 8 avril 1933	1
Chapitre II — Entrée de Terre-Neuve dans la Confédération: référéndums des 3 juin et 22 juillet 1948	8
Chapitre III — Adhésion de l'Irlande à la Communauté économique européenne: référéndum du 10 mai 1972	15
Chapitre IV — Décision de la Norvège de ne pas adhérer à la Communauté économique européenne: référéndum du 24 septembre 1972	22
Chapitre V — Adhésion du Danemark à la Communauté économique européenne: référéndum du 2 octobre 1972	29
Chapitre VI — Décision du Royaume-Uni de continuer à adhérer à la Communauté économique européenne: référéndum du 5 juin 1975	35

Remerciements

Le gouvernement désire remercier tout spécialement M. Ernest Wistrich, directeur du Mouvement européen, de Londres, Angleterre, ainsi que le rédacteur en chef et éditeur de *New Europe*, de lui avoir permis d'utiliser des extraits importants de l'article de M. Wistrich intitulé: «*The Irish, Norwegian and Danish referenda: the lessons for Britain*», publié dans *New Europe*, hiver 1974-1975. Les chapitres sur l'Irlande et la Norvège sont tirés en entier de cet article. M. Wistrich a également rédigé les passages du chapitre sur le Danemark portant sur la campagne d'information générale, les visites d'étude à Bruxelles et les campagnes favorables et défavorables à l'adhésion au Marché commun.

Le reste de l'historique, où l'on examine la genèse et les mécanismes des référendums de l'Australie occidentale, de Terre-Neuve, du Danemark et du Royaume-Uni, est l'œuvre de Mlle Peg Blair, contractuelle au service du Groupe d'études et de recherche du Bureau des relations fédérales-provinciales.

Au Canada, la tenue éventuelle d'un ou de plusieurs référendums importants sur des questions constitutionnelles marque un tournant difficile de notre histoire où l'existence même de la fédération canadienne est en jeu. La province de Terre-Neuve est entrée dans la Confédération en 1948, à la suite d'un référendum. Le gouvernement fédéral, pour sa part, a tenu deux référendums, l'un en 1898 sur la prohibition et l'autre en 1942 sur la conscription. On voit donc que le Canada a peu d'expérience dans l'organisation de référendums et aucune dans celle de référendums portant sur des questions constitutionnelles fondamentales.

Le gouvernement du Canada publie cet ouvrage en espérant que l'exposé des faits vécus dans six pays, y compris le nôtre, permettra d'éclaircir le débat public sur la tenue possible de référendums au Canada. Chacun des référendums décrits dans cet ouvrage porte sur l'adhésion d'une entité politique à une autre, plus grande, ou sur sa séparation de cette dernière. Dans quatre cas, on a choisi l'union, et dans les deux autres, la séparation. En outre, les auteurs de cet exposé y précisent de quelle manière les questions référendaires ont été posées à la population et y définissent les règles régissant la tenue de référendums, le type d'organisation politique des groupes y participant et l'éventuelle portée des résultats des référendums dans la solution des grands problèmes politiques.

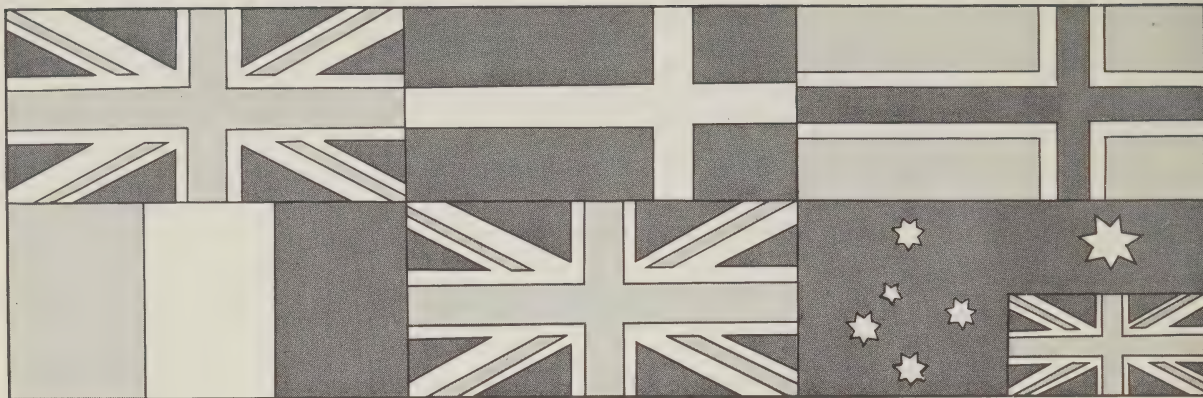
Marc Lalonde

Le ministre d'État chargé des
relations fédérales-provinciales,
Marc Lalonde

**Pour
mieux
comprendre
les
référendums
six cas historiques**
Australie
Terre-Neuve
Irlande
Norvège
Danemark
Royaume-Uni



Centre d'information
sur l'unité canadienne
Canadian Unity
Information Office



Pour mieux comprendre les référendums six cas historiques Australie Terre-Neuve Irlande Norvège Danemark Royaume-Uni



Minister of State for
Federal-Provincial Relations

Ministre d'État chargé
des Relations fédérales-provinciales

Government of Canada

Release

Communiqué

FOR IMMEDIATE RELEASE

POUR PUBLICATION IMMEDIATE

LALONDE TABLES REFERENDA BILL

M. LALONDE DEPOSE UN PROJET
DE LOI REFERENDAIRE

The Honourable Marc Lalonde, Minister of State for Federal-Provincial Relations announced today that the government has introduced a Bill on the holding of referenda in Canada.

L'honorable Marc Lalonde, ministre d'Etat chargé des Relations fédérales-provinciales, a annoncé aujourd'hui que le gouvernement vient de déposer un projet de loi sur la tenue de référendums au Canada.

Mr. Lalonde explained that the government has two main aims in introducing this legislation. First, the government wanted to provide itself and Parliament with an instrument through which the Canadian people could be consulted on specific issues pertaining to national unity and constitutional changes, should it become necessary or desirable to do so. Second, the government wanted to set down what it considered to be a model for conducting democratic referenda in a modern federal state.

Le ministre a déclaré que le gouvernement introduisait cette législation pour deux raisons principales. La première, celle de se doter lui-même, ainsi que le Parlement, d'un mécanisme permettant de consulter les Canadiens sur des points précis touchant l'unité nationale et la Constitution, s'il devient nécessaire ou opportun de le faire. La seconde, celle d'établir un modèle pour la tenue de référendums démocratiques dans un Etat fédéral moderne.

"At the present time, the government has not decided to call a referendum on any particular constitutional question at any particular time," Mr. Lalonde said.

"A l'heure actuelle, le gouvernement n'a pris aucune décision quant à la tenue éventuelle d'un référendum sur une question constitutionnelle particulière" a déclaré M. Lalonde.

"However, the government believes that this type of legislation should be available if required in the future," he added.

Mr. Lalonde also announced that the government today released, as a contribution to the public debate on referenda, a publication entitled Understanding Referenda.

This book recounts the histories of six referenda from six different countries, including our own.

Each deals with a referendum on whether a political unit should enter into or break away from membership in a larger political unit. In four cases, the vote was for a larger unit; in two, it was against.

"Toutefois, a-t-il ajouté, le gouvernement est d'avis que ce projet de loi doit être adopté au cas où il faudrait un jour y recourir".

En outre, M. Lalonde a annoncé que le gouvernement vient de publier, aujourd'hui, un ouvrage intitulé "Pour mieux comprendre les référendums", qui se veut un apport au débat public sur la tenue de référendums.

Cet ouvrage fait l'exposé historique de six référendums tenus dans six pays, dont le nôtre.

Chacun de ces référendums porte sur l'adhésion ou le retrait d'une entité politique à une autre plus grande. Dans quatre cas, le vote fut favorable à l'adhésion et dans les deux autres, défavorable.

The histories recount how referendum questions have been put to the population, the rules governing referenda, the forms of political organization of the groups participating and the possible significance of referendum results in settling major political questions.

Ref.: Marie-Andrée Bastien
Tel.: (613) 995-1651

En outre, ces exposés historiques précisent de quelle manière les questions référendaires ont été posées à la population et définissent les règles régissant la tenue de référendums, le type d'organisation politique des groupes qui y participent et l'éventuelle portée des résultats des référendums dans la solution des grands problèmes politiques.

Ref.: Marie-Andrée Bastien
Tél.: (613) 995-1651

CAI
UN
-1978
C16

EX-100-100000
1978

Comparison of Federal and Quebec Referendum Bills

Since there will be an interest in the similarities and differences between the two Bills, the following has been prepared to aid such comparisons.

Canada

1. Referenda would be on constitutional questions only.
2. Referenda would be consultative only.
3. Referendum questions could be introduced only by a member of the government.
4. Questions would have to give a yes-no choice, though there could be several questions including alternatives.
5. The time for debate would be 40 hours in both the Commons and the Senate.
6. The Government would have only 45 days from the approval of the question in which to issue writs.

Québec

1. Referenda could be on any subject, but there could not be more than one referendum on the same subject during the life of one legislature.
2. Referenda could be consultative. They could also be held on legislative measures that had been adopted by the National Assembly. In this case, the measures would be submitted to referendum before being presented for assent.
3. Only the Prime Minister could introduce referenda questions.
4. Questions could give either a yes-no choice or a choice between two or more options.
5. The time for debate would be 30 hours in the National Assembly.
6. The Government could not issue writs sooner than 20 days after a question was approved, but the Government could delay issuing the writs as long as it chose. It could not issue writs during or for two weeks after the annual enumeration period.

7. The official referendum campaign would be 47 days. It need not start with the issuance of writs.
8. Writs would be withdrawn in the event of general elections.
9. Individuals could make referendum expenditures without registration subject to a total limit of \$5,000 for expenditures and contributions.
10. Contributions would be limited to \$5,000 per individual or legal person.
11. Funds for the campaign period could be collected by a registered party or committee at any time after the tabling of the Government motion.
7. The official campaign would not be less than 28 or 35 days (depending on the time of year in relation to the set procedure for enumeration) nor more than 60 days.
8. Writs would be withdrawn in the event of general elections.
9. Individuals, alone or in groups, could spend up to \$300 to hold a meeting not on behalf of a national committee. All other individual expenses would be forbidden.
10. Contributions would be limited to \$3,000 per elector and there would be no contributions from legal persons. In addition, electors could each contribute \$3,000 to political parties under the normal rules on party finances, and the parties could use this money for referendum purposes subject to a ceiling.
11. Political parties could collect funds before a referendum, subject to a \$3,000 limit per elector, and each umbrella organization could receive from parties up to 25¢ per elector (about \$1.2 million). A second \$3,000 limit per elector applies to funds collected directly by the committees.

12. A general clause permits Government subsidies of campaign expenses. The subsidies shall be fixed after the question is approved.
12. A general clause permits Government subsidies. The amount shall be fixed when the question or bill is approved, and the subsidy sent within three days of the writ of referendum. Subsidies to each committee would be equal.
13. There would be no restrictions on freedom of association. Provincial parties would be guaranteed a status equal to that of federal parties. Any other groups could register and spend money.
13. There would be effective limits on freedom of association because referendum expenses could only be made through the authority of the two (or more) umbrella committees. The rules of operation of these committees would be decided entirely by the members of the National Assembly who support the respective options and there would be no guarantee that federal or provincial parties outside the National Assembly or citizens groups would be allowed to make expenditures or would be given a "fair" share of the right to make expenditures.
14. Any registered federal or provincial party or committee could make referendum expenditures with no global limits.
14. Only national committees could make referendum expenditures, and each would be subject to a global limit of 50¢ per elector (about \$2.4 million).
15. Broadcasting provisions are detailed.
15. There are no broadcasting provisions.

16. The Supreme Court would advise on the admissibility of any question. The Superior Courts of the provinces would rule on recounts. The Federal Court would rule on the duties and functions of election officers.
16. The Conseil du Référendum would have exclusive jurisdiction on all judicial proceedings relating to a referendum, including the admissibility of questions and recounts. The Conseil would be composed of the Chief Judge of the Provincial Courts and two other of its judges named by the Provincial Government.
17. Recounts would be automatic if the margin was very small (a one per cent chance of change). As well, they could be ordered by the Superior Court of a province when there is evidence that the votes may have been wrongly counted in such a way as to affect the provincial results. Finally, recounts could be by order-in-council. Recounts would be only at the provincial level.
17. The Conseil du Référendum may receive applications for recounts and order recounts when the facts alleged would be susceptible of changing the total result. Such recounts could be in one or several electoral districts.
18. Electoral lists would be prepared as in elections, but all registered parties and committees could be present for revision. There would be no new enumeration six months after a previous general election or referendum.
18. Electoral lists would be prepared in the annual enumeration as for elections. Revision would include delegates of the umbrella committees.
19. All ballots would be in English and in French.
19. All ballots would be in English and in French, except in native communities where they would be in French and the native language.



CAI
UN
-1978
C16

Comparaison entre les projets de Loi
québécois et fédéral sur le référendum

Les similitudes et les différences entre ces deux projets de lois sont de nature à susciter de l'intérêt. Le présent document a été préparé en vue d'établir la comparaison entre les projets de loi québécois et fédéral sur le référendum.

Canada

1. Les référendums ne pourraient porter que sur des questions touchant la Constitution.
2. Les référendums seraient tenus à titre consultatif uniquement.
3. Les questions faisant l'objet d'un référendum ne pourraient être proposées que par un membre du gouvernement.
4. Les questions devraient être formulées de façon à permettre aux électeurs de se prononcer par un oui ou par un non, ce qui n'exclut pas la possibilité de poser plusieurs questions, y compris des questions alternatives.
5. Le débat durerait quarante heures tant à la Chambre des communes qu'au Sénat.

Québec

1. Les référendums pourraient porter sur n'importe quelle question, mais il ne pourrait y avoir plus d'un référendum sur le même sujet au cours de la même Législature.
2. Les référendums pourraient être tenus à titre consultatif ou encore porter sur un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, que l'on voudrait soumettre aux électeurs avant de le soumettre à la sanction.
3. Seul le premier ministre pourrait proposer les questions qui doivent faire l'objet d'un référendum.
4. Les questions pourraient soit donner la possibilité de se prononcer par un oui ou par un non, soit laisser le choix entre plusieurs options.
5. Le débat sur le texte d'une question devant faire l'objet d'une consultation populaire serait de 30 heures à l'Assemblée nationale.

6. Après l'approbation d'une question, le gouvernement ne disposerait que de 45 jours pour émettre des brefs de référendum; il ne serait toutefois pas obligé de tenir le référendum.
7. La campagne référendaire officielle aurait une durée de 47 jours. Il n'est pas obligatoire qu'elle débute au moment de l'émission des brefs.
8. Les brefs seraient retirés en cas d'élections générales.
9. Toute personne pourrait, sans être enregistrée, engager des dépenses de référendum à la condition que ses contributions et dépenses ne dépassent pas au total la somme de \$5 000.
10. Les contributions seraient limitées à \$5 000 par personne ou personne morale.
6. Le gouvernement ne pourrait émettre aucun bref avant le vingtième jour suivant celui où le texte d'une question serait approuvé, mais il pourrait aussi en retarder l'émission aussi longtemps qu'il le voudrait. Il ne pourrait émettre aucun bref pendant la période de recensement annuel ou pendant les deux semaines suivantes.
7. La campagne officielle durerait au moins 28 ou 35 jours (selon le moment de l'année relativement au processus établi de recensement) et ne dépasserait pas 60 jours.
8. Les brefs deviendraient nuls en cas d'élections générales.
9. Les particuliers, seuls ou collectivement, pourraient dépenser jusqu'à concurrence de \$300 pour la tenue d'une réunion qui n'est pas organisée pour le compte d'un organisme parapluie (comité national). Toutes les autres dépenses individuelles seraient interdites.
10. Les contributions seraient limitées à \$3 000 par électeur et les personnes morales ne seraient pas autorisées à en faire. En outre, les électeurs pourraient verser jusqu'à \$3 000 aux partis politiques suivant les règles de financement des partis, et ceux-ci pourraient utiliser les fonds ainsi recueillis aux fins d'un référendum, sous réserve du plafond imposé.

11. Les fonds destinés à la campagne référendaire pourraient être réunis par un parti ou par un comité enregistré, en tout temps, après le dépôt de la motion du gouvernement.

12. Une disposition générale autorise le gouvernement à rembourser partiellement les dépenses de la campagne. Le montant de ce remboursement serait fixé après approbation de la question.

13. Il n'y aurait aucune entrave à la liberté d'association. Les partis provinciaux se verraient assurer le même traitement que les partis fédéraux. Tout autre groupe pourrait s'enregistrer et engager des dépenses.

11. Les partis politiques pourraient, avant le référendum, réunir des fonds, sous réserve d'une limite de \$3 000 par électeur, et chaque organisme parapluie pourrait recevoir des partis jusqu'à concurrence de 25c. par électeur. Une autre limite de \$3 000 par électeur s'appliquerait aux fonds réunis directement par les organismes parapluie.

12. Une disposition générale autorise le gouvernement à verser des subventions. Le montant en serait fixé au moment de l'adoption du texte d'une question ou d'un projet de loi. Ledit montant, qui devrait être le même pour chacun des organismes parapluie, serait envoyé dans les trois jours de l'émission des brefs de référendum.

13. La liberté d'association serait effectivement limitée parce que les dépenses au titre du référendum ne pourraient être engagées qu'avec l'autorisation de deux organisme parapluie (ou plus). Les règles de fonctionnement de ces organismes seraient établies en détail par les membres de l'Assemblée nationale qui appuient les diverses options et rien ne garantirait que les partis fédéraux ou provinciaux qui ne siègent pas à l'Assemblée nationale ou les groupes de citoyens seraient autorisés à engager des dépenses ou se verraient assurer une "juste" part du droit d'engager des dépenses.

14. Tout comité ou parti fédéral ou provincial enregistré pourrait engager des dépenses de référendum sans que soit imposée une limite globale.
15. Les dispositions relatives à la radiodiffusion sont énoncées en détail dans la loi.
16. La Cour suprême pourrait se prononcer sur la recevabilité de toute question. Les cours supérieures provinciales statueraient sur les recomptages, et la Cour fédérale, sur les devoirs et fonctions des présidents d'élection.
17. Les recomptages se feraient automatiquement dans les cas où la marge serait très mince (possibilité de changement de 1 %). En outre, la Cour supérieure d'une province pourrait ordonner un tel recomptage lorsqu'il aurait été prouvé que les votes auraient pu avoir été mal comptés, d'une manière susceptible de modifier les résultats à l'échelle de la province. Enfin, les recomptages pourraient être ordonnés par décret. Ils n'auraient lieu qu'au niveau des provinces.
14. Seuls les organismes parapluie pourraient engager des dépenses de référendum, et chacun se verrait imposer une limite globale de 50 c. par électeur (environ 2,4 millions de dollars).
15. Aucune disposition n'est prévue en ce qui concerne la radiodiffusion.
16. Le Conseil du référendum aurait juridiction exclusive sur tout processus judiciaire relatif à un référendum; il lui appartiendrait notamment de juger de la recevabilité des questions et d'accueillir les demandes de nouveau dépouillement des votes. Il se composerait du juge en chef de la Cour provinciale et de deux autres juges de cette cour désignés par le gouvernement provincial.
17. Le Conseil du référendum pourrait accueillir une demande de nouveau dépouillement des votes et ordonner qu'il y soit procédé lorsque les faits allégués seraient susceptibles de changer le résultat global de la consultation. Ce nouveau dépouillement pourrait se faire dans une ou plusieurs circonscriptions électorales.

18. Les listes électorales seraient préparées comme dans le cas des élections, mais tous les partis et comités enregistrés devraient être présents au moment de la révision. Il n'y aurait pas de nouveau recensement six mois après des élections générales ou un autre référendum.

19. Les bulletins de vote seraient rédigés en anglais et en français.

18. Les listes électorales seraient préparées au cours du recensement annuel, comme dans le cas des élections. Les délégués des organismes parapluie seraient au nombre des personnes chargées de la révision.

19. Les bulletins de vote seraient rédigés en anglais et en français; toutefois, ceux qui sont destinés aux localités où vivent les autochtones seraient rédigés en français et dans la langue du lieu.

